



Уральский  
федеральный  
университет

имени первого Президента  
России Б.Н. Ельцина

Институт  
гуманитарных  
наук и искусств

**А. М. САФРОНОВА**

# ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ РОССИИ 1917–2000-е гг.

Учебное пособие

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ Б. Н. ЕЛЬЦИНА

А. М. Сафронова

ИСТОРИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
УЧРЕЖДЕНИЙ РОССИИ  
1917–2000-е гг.

Учебное пособие

Рекомендовано методическим советом УрФУ  
для студентов, обучающихся по программам  
бакалавриата и магистратуры  
по направлениям подготовки 46.03.02, 46.04.02  
«Документоведение и архивоведение»

Екатеринбург  
Издательство Уральского университета  
2017

ББК ТЗ(2)6-33я73-1  
С218

Рецензенты:

кафедра документоведения, истории и правового обеспечения  
Института гуманитарного и социально-экономического образования  
Российского государственного профессионально-педагогического  
университета (заведующий кафедрой кандидат исторических наук,  
доцент М. Б. Ларионова);

В. П. Мотревич, доктор исторических наук,  
профессор кафедры истории государства и права  
Уральского государственного юридического университета

Научный редактор

А. В. Черноухов, доктор исторических наук,  
профессор кафедры архивоведения  
и истории государственного управления  
Уральского федерального университета

**Сафронова, А. М.**

С218 История государственных учреждений России: 1917–  
2000-е гг. : учеб. пособие / А. М. Сафронова ; [науч. ред. А. В. Чер-  
ноухов] ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федер.  
ун-т. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2017. — 136 с.

ISBN 978-5-7996-2108-7

В учебном пособии рассматривается история формирования и развития  
органов государственной власти в РСФСР, СССР и Российской Федерации  
с 1917 г. до настоящего времени. Раскрывается порядок формирования  
высших органов государственной власти, их полномочия, структура, осо-  
бенности деятельности.

Предназначено для студентов, обучающихся по направлению подго-  
товки «Документоведение и архивоведение» (бакалавриат) и магистрантов,  
получающих подготовку по образовательным программам «Государственная  
служба Российской Федерации» и «Информационное обеспечение госу-  
дарственного управления».

ББК ТЗ(2)6-33я73-1

# ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие .....	5
1. Формирование и развитие Российской Федерации (1918–2000-е гг.) .....	10
2. Высшие органы государственной власти (1917–1991) .....	20
2.1. Всероссийские съезды Советов и ВЦИК (1917–1937) .....	21
2.2. Всесоюзные съезды Советов и ЦИК СССР (1922–1936) .....	25
2.3. Верховный Совет СССР — высший орган государственной власти в СССР (1936–1988) .....	28
2.4. Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР (1989–1991) .....	33
3. Высшие органы исполнительной власти (1917–1991) .....	37
3.1. Совет Народных Комиссаров — первое советское правительство России .....	37
3.2. Правительство СССР (1923–1991) .....	39
4. Президент СССР М. С. Горбачев как глава государства (15 марта 1990 — 25 декабря 1991) .....	45
5. Высшие органы государственной власти России (1990–1993) .....	50
5.1. Съезд народных депутатов РСФСР (РФ с декабря 1991 г.) .....	50
5.2. Верховный Совет РСФСР (РФ с декабря 1991 г.) .....	53
6. Президент Российской Федерации (1991–2000-е гг.) .....	56
7. Федеральное Собрание Российской Федерации — высший представительный и законодательный орган государственной власти РФ (1993–2000-е гг.) .....	67
8. Правительство Российской Федерации — высший орган исполнительной власти (1990–2000-е гг.) .....	77
9. Советы как органы местной государственной власти (1917 — конец 1980-х гг.) .....	84

10. Реформирование местных Советов в конце 1980-х — начале 1990-х гг. Законодательные и исполнительные органы власти в субъектах РФ по Конституции 1993 г. ....	90
10.1. Реформирование местных Советов.....	90
10.2. Законодательные и исполнительные органы власти в субъектах РФ по Конституции 1993 г. ....	93
10.3. Органы государственной власти Свердловской области (1994–2000-е гг.).....	95
11. Судебная власть в Российской Федерации .....	100
12. Прокуратура Российской Федерации.....	124
Список источников и литературы.....	131

## ПРЕДИСЛОВИЕ

«История и организация государственных учреждений» — специальная историческая дисциплина, которая изучает процесс становления и эволюции государственного аппарата страны. В 1917 г. в результате Октябрьской революции была разрушена система органов власти Российской империи и сформирован новый аппарат государства диктатуры пролетариата. На протяжении XX в. этот государственный аппарат подвергался большим изменениям, был значительно реформирован в конце 1980-х гг. В декабре 1991 г. Советский Союз прекратил свое существование, и в 1990–2000-е гг. в постсоветской России создавались новые органы власти уже на основе четкого разделения трех ветвей власти — представительной, исполнительной, судебной. Эти органы продолжают претерпевать изменения в отношении порядка формирования, полномочий, структуры и т. д.

Изучение курса «История и организация государственных учреждений» дает системные знания об эволюции государственного аппарата как неотъемлемой части отечественной государственности. Расширяет кругозор историка, обогащает знания о прошлом и настоящем нашего Отечества. Этот курс занимает важное место в подготовке бакалавров по направлению «Документоведение и архивоведение», поскольку дает знания, необходимые им при изучении курсов «Документоведение», «Архивоведение», «Документационное обеспечение управления», для проведения различных конкретных видов работы с документами. Знание основных звеньев современного государственного аппарата Российской Федерации и его эволюции необходимо и магистрантам, получающим подготовку по образовательным программам «Государственная служба Российской Федерации» и «Информационное обеспечение государственного управления». Знание истории государственных учреждений помогает студентам и при изучении курсов «Отечественная история», «Источниковедение».

Цель курса «История и организация государственных учреждений» — дать студентам системные знания об эволюции государственного аппарата, показать организацию и сущность проблем, стоящих на пути совершенствования российского государственного механизма. В процессе изучения курса раскрывается современная научная трактовка основных терминов и понятий теории и истории государства, прослеживается развитие государственного аппарата страны, рассматриваются организационные формы, взаимосвязи и место в государственном аппарате важнейших учреждений.

От смежных по объекту изучения дисциплин историю госучреждений отличает существенная специфика. С одной стороны, это системность и детальность анализа всех основных характеристик конкретного учреждения и госаппарата в целом: перемены в названиях, полномочиях, организационной структуре, методах деятельности, персональном составе и т. д. Это выделяет историю госучреждений из российской политической истории как таковой.

От правоведческих дисциплин («Конституционное право», «Административное право») историю госучреждений отличает ретроспективный подход. Историю госучреждений отличают также учет многообразия экономических, социальных, политических, идеологических факторов и взаимовлияний (например, взаимосвязей госаппарата с аппаратами политических партий, общественных организаций), особое внимание к кадровой, персональной стороне организации деятельности конкретных учреждений.

При изучении курса студенты должны усвоить особенности советской государственности:

1. Вплоть до 1990 г. Коммунистическая партия выполняла роль руководящей и направляющей силы советского общества. Высшим органом партии являлся съезд. На партийных съездах, партийных конференциях принимались все важнейшие решения, в том числе программы развития страны. Важную роль в этом плане играл Центральный Комитет КПСС и Политбюро ЦК КПСС. Коммунистическая партия, по сути, подменяла собой государственную власть. Это получило закрепление в статье 6 Конституции СССР 1977 г.

Она гласила: «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза. КПСС существует для народа и служит народу.

Вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма».

Эта статья была отменена III Съездом народных депутатов СССР в марте 1990 г.

2. В Советском государстве отсутствовало четкое деление ветвей власти на законодательную, исполнительную и судебную. В Конституциях СССР 1924, 1936 и 1977 гг., Конституциях РСФСР 1918, 1925, 1937 и 1978 гг. не употреблялось понятие «высшие органы законодательной власти». Всероссийские и Всесоюзные съезды Советов, ВЦИК и ЦИК СССР, Верховный Совет СССР (1936–1988) и РСФСР (1937–1990), Съезды народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР (1989–1991), Съезды народных депутатов России и Верховный Совет России (1990–1993) назывались *высшими органами государственной власти*. Наряду с принятием законов они выполняли и другие функции.

Между съездами Советов высшим органом государственной власти в РСФСР являлся Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК), на территории СССР — Всесоюзный Центральный Исполнительный Комитет (ЦИК СССР). Они назывались исполнительными органами, так как исполняли волю съезда, на деле же выполняли в основном законодательные функции.

Совет Народных Комиссаров (СНК) РСФСР и СНК СССР, являясь высшими исполнительными и распорядительными органами власти, до 1937 г. издавали и законы (они назывались декретами). Только Конституция СССР 1936 г. лишила правительство законодательных функций.

3. Советы представляли собой единую систему органов государственной власти сверху донизу, для которой было характерно наличие жесткой вертикали власти:

- они не обладали всей полнотой власти на своей территории: вышестоящий Совет мог отменить решения нижестоящего;

- исполкомы Советов, находясь в двойном подчинении, были подотчетны Совету, их избравшему, и исполкому вышестоящего Совета.



Все основные решения на местах принимали партийные органы (обкомы, крайкомы, горкомы, райкомы КПСС, Советы в основном дублировали их решения). Органы местного самоуправления (до революции — это земские и городские) были упразднены в первые же годы советской власти и возродились лишь в 1991 г.

4. Постепенное складывание административно-командной системы управления, окончательно оформившейся в 1929 г. и просуществовавшей до конца 1980-х гг. Для нее были характерны:

- стремительный рост управленческого аппарата (дробление, разукрупнение наркоматов — союзных, республиканских — разрастание исполнительного аппарата;

- формирование номенклатурного принципа управления. Назначение руководящих кадров осуществлялось по воле партии. Номенклатура — это перечень наиболее важных должностей в госаппарате, кандидатуры на которые предварительно рассматривались, утверждались, отзывались партийными органами — от райкома (горкома) до ЦК КПСС. Список номенклатуры № 1 — это должности, на которые назначало Политбюро ЦК КПСС. Список № 2 — должности, для назначения на которые требовалось согласие Орграспредотдела ЦК. На местах большую роль при назначении на руководящие должности играли обкомы, горкомы, райкомы КПСС.

Учебное пособие состоит из 12 кратких разделов. В первом раскрывается история формирования и развития Российской Федерации, во втором характеризуются высшие органы государственной власти РСФСР и СССР с 1917 по 1991 г. Специальный раздел посвящен организации правительств РСФСР и СССР за эти же годы как высших органов исполнительной и распорядительной власти. Особое внимание уделяется институту президентской власти в СССР.

В последующих разделах характеризуется организация власти в России в 1990–2000-е гг.: двухзвенные высшие органы государственной власти в лице Съездов народных депутатов и Верховного Совета России (1990–1993); появление и развитие института президентской власти; формирование и организация деятельности парламента — Федерального Собрания РФ и Правительства России.

В двух разделах раскрывается история развития местных органов власти в стране — Советов, начиная с 1917 по 1993 г.,

формирование новых представительных органов власти в субъектах Федерации на основе Конституции РФ 1993 г. Названия государственных органов и должностей даются в соответствии с написанием их в источниках.

Специальное внимание уделено характеристике судебной власти в России и организации прокуратуры в 1990–2000-е гг.

В конце пособия приведен список источников и литературы по изучаемой теме.

# 1. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (1918–2000-е гг.)

*Необходимо представлять, какие формы государственного устройства существуют в мире, когда Россия стала федерацией, из каких федеральных единиц она состояла, как изменялся состав Федерации, особенно в 1990-е гг., какие изменения происходят с субъектами Федерации на современном этапе. Особое внимание следует обратить на то, что нового внесла Конституция 1993 г. в политические права субъектов РФ, почему и как происходило укрупнение субъектов Российской Федерации на современном этапе.*

Существует три формы государственного устройства:

1. Унитарное государство (единое) — форма устройства, при котором территория государства состоит из административно-территориальных единиц (департаментов, областей, районов). Девять десятых государств мира — унитарные.

2. Федерация (союз, объединение) — это союзное государство, состоящее из объединившихся государств или государственных образований (федеральных единиц), сохраняющих определенную юридическую и политическую самостоятельность. США — это 50 штатов и Колумбийский столичный округ, Австралия — 6 штатов и 2 территории, Индия — 25 штатов и 7 союзных территорий и т. д.

Идеи федеративного устройства государства впервые были высказаны в трудах французских просветителей Монтескье, Руссо. В России идею федеративного устройства впервые предложили декабристы (Никита Муравьев).

3. Конфедерация — форма государственного устройства, при котором государства, образуя конфедерацию, сохраняют независимость (суверенитет) и объединяются для координации некоторых своих действий (внешнеполитических, военных и др.). Суверенитет — независимость государства от других государств во внешних отношениях и верховенство во внутренних делах.

История не знает ни одной конфедерации, которая оказалась бы жизнеспособной. Швейцария являлась конфедерацией с 1291 по 1848 г., Германский союз — с 1815 по 1866 г., США — в 1778–1787 гг., Сенегамбия в Африке — в 1981–1989 гг.

Россия была провозглашена федерацией в январе 1918 г.: III Всероссийский съезд Советов принял Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая гласила: «Российская Советская республика учреждается на основе свободного союза свободных наций, как федерация Советских национальных республик». Россия как федерация строилась по национальному принципу, что на протяжении 70 лет советской власти рассматривалось как достоинство, как основная особенность социалистической федерации.

V Всероссийский съезд Советов в июле 1918 г. принял первую Конституцию советской республики, которая получила название РСФСР — Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика (Конституция СССР 1936 г. изменила название: Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика; это название сохранялось до 1992 г.).

Согласно Конституции 1918 г. РСФСР должна была состоять из автономных областных союзов, формирующихся из областей, отличающихся особым бытом и национальным составом. Постепенно стали образовываться автономные республики, автономные области, национальные округа.

Первые автономные республики в составе РСФСР:

Туркестанская (1918–1924);

Башкирская (1919);

Татарская, Киргизская (Казахская) — 1920;

Горская (1921–1924);

Дагестанская (1921);

Якутская (1922);

Бурят-Монгольская, Карельская (1923);

Чувашская (1925).

В середине 1930-х гг. появились Мордовская, Удмуртская, Калмыцкая, Северо-Осетинская, Чечено-Ингушская, Кабардино-Балкарская, Коми, Марийская, в 1961 г. — Тувинская автономные республики. С 1961 г. на протяжении 30 лет в составе РСФСР было 16 автономных республик.

Автономные области формировались в составе административных единиц — краев. Их было пять:

Адыгейская (Краснодарский край);  
Карачаево-Черкесская (Ставропольский край);  
Горно-Алтайская (Алтайский край);  
Хакасская (Красноярский край);  
Еврейская (Хабаровский край).

С 1925 г. стали формироваться национальные округа в составе краев и областей (по Конституции СССР 1977 г. — автономные округа). Их было образовано десять:

Коми-Пермяцкий (Пермская область);  
Ненецкий (Архангельская область);  
Ханты-Мансийский (Тюменская область);  
Ямало-Ненецкий (Тюменская область);  
Таймырский (Долгано-Ненецкий) (Красноярский край);  
Эвенкийский (Красноярский край);  
Агинский Бурятский (Читинская область);  
Усть-Ордынский Бурятский (Иркутская область);  
Чукотский (Магаданская область);  
Корякский (Камчатская область).

В 1990 г. вслед за РСФСР, принявшей 12 июня Декларацию о государственном суверенитете, автономные республики в ее составе начали принимать свои декларации о государственном суверенитете. Из 16 республик лишь две — Мордовская и Дагестанская — не сделали этого. При этом две республики — Татарстан и Чечено-Ингушская — в своих декларациях не упомянули, что они находятся в составе России. Изменились названия республик (например, Татарская АССР переименована в Татарстан), исчез термин «автономная».

Ряд республик заявили о закреплении своего гражданства (Удмуртия, Якутия, Коми, Кабардино-Балкария).

В 1991 г. Советы народных депутатов четырех автономных областей — Адыгейской, Карачаево-Черкесской, Горно-Алтайской, Хакаской — приняли решение о преобразовании в республики. Верховный Совет РСФСР издал законы о их преобразовании. Съезд народных депутатов России утвердил эти акты. В июне 1992 г. Ингушетия, не желавшая выходить из состава России в отличие от Чечни, также провозгласила себя республикой. Таким образом, в составе России стала 21 республика.

Большое значение в укреплении Российской Федерации имело подписание в марте 1992 г. Федеративного договора (Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти субъектов). Согласно этому договору края и области России превращались в субъекты Российской Федерации. Появились два города федерального значения — Москва и Санкт-Петербург.

Договор закрепил разнотипность субъектов РФ:

- 1) национально-государственные образования (республики);
- 2) административно-территориальные образования (края, области, Москва, Санкт-Петербург);
- 3) национально-территориальные образования (Еврейская автономная область и автономные округа).

Верховный Совет РСФСР в условиях прекращения существования СССР 25 декабря 1991 г. принял закон об изменении названия государства, установил новое название — Р о с с и й с к а я Ф е д е р а ц и я (Р о с с и я), которое утвердил VI Съезд народных депутатов в апреле 1992 г. и внес изменения в Конституцию.

Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием, уравнила в политических правах все субъекты РФ:

- 1) заявила о равноправии всех субъектов между собой во взаимоотношениях с органами федеральной власти;
- 2) в каждом субъекте Российской Федерации должен был избираться представительный орган госвласти, получавший законодательные функции. Ранее законодательные органы власти в России имели лишь автономные республики, и это право закреплялось в их конституциях;
- 3) все субъекты Федерации получили представительство в верхней палате нового парламента — Совете Федерации Федерального Собрания РФ (по 2 члена от каждого субъекта, 1-й представляет законодательную власть субъекта, 2-й — исполнительную).

Ранее в Верховном Совете РСФСР в Палате Национальностей были представлены только автономные республики, автономные области и автономные округа — федеральные единицы. Края и области являлись простыми административно-территориальными образованиями, и хотя многие из них имели многомиллионное население, огромный промышленный потенциал по сравнению

с национальными образованиями, они представлены в палате не были;

4) Конституция 1993 г. дала всем субъектам РФ право самостоятельно определять на своей территории:

— название законодательного (представительного) органа власти субъекта, число его депутатов, сроки их избрания, полномочия;

— порядок избрания высшего должностного лица, его полномочия и т. д. *Федеральные законы определяют лишь общие принципы организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов.* Ранее все эти вопросы определялись центром и закреплялись нормами Конституции РСФСР.

Отныне республики определяют эти вопросы в своих конституциях, прочие субъекты должны иметь свой Устав — закон, принимаемый законодательным органом власти субъекта.

Конституция разграничила предметы ведения федеральной власти и субъектов РФ (ст. 71).

В ведении Российской Федерации находятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;

в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

д) федеральная государственная собственность и управление ею;

е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

п) федеральное коллизионное право;

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

т) федеральная государственная служба.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся (ст. 72):

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;



в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

г) разграничение государственной собственности;

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

о) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Положения этой статьи в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

Таким образом, по всем этим сферам субъекты РФ получили право издавать свои законы, как и федеральная власть.

К самостоятельному ведению субъектов Российской Федерации относятся:

— принятие и изменение конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъекта;

— контроль за их соблюдением;

— установление системы органов государственной власти субъекта и ее формирование;

- административно-территориальное устройство субъекта;
- принятие и исполнение бюджета субъекта;
- государственная собственность субъекта;
- регулирование социально-экономического развития;
- установление местных налогов и сборов;
- заключение договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта;
- делегирование осуществления части полномочий федеральным органам государственной власти;
- обеспечение деятельности органов местного самоуправления;
- представительство в федеральных органах государственной власти;
- государственная служба в органах государственной власти субъекта;
- государственные награды и почетные звания субъекта;
- научные и культурные связи с зарубежными странами,

а также другие вопросы исходя из национальных, географических, экономических и других особенностей субъектов.

В обязательном порядке требуется согласие субъектов РФ при осуществлении таких процедур, как: взаимное делегирование полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти (ч. 2 и 3 ст. 78); изменение границ между субъектами Федерации (п. 3 ст. 67); изменение статуса субъекта Федерации (ч. 5 ст. 66).

Кроме того, субъекты Федерации обладают правом законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104), включая внесение предложений о поправках и пересмотре Конституции РФ (ст. 134); они вправе обращаться с запросами в Конституционный Суд (ст. 125) и участвовать в одобрении (неодобрении) поправок к гл. 3–8 Конституции РФ (ст. 136).

Согласно Конституции 1993 г. в составе Российской Федерации находились 89 субъектов — 21 республика, 1 автономная область, 10 автономных округов, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения.

**Р е с п у б л и к и :** Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Респуб-

лика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия — Алания, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика — Чувашия.

К р а я: Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский.

О б л а с т и: Амурская, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Камчатская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Пермская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская, Читинская, Ярославская.

Москва, Санкт-Петербург — города федерального значения.

Еврейская автономная область.

Автономные округа: Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский Бурятский, Ханты-Мансийский — Югра, Чукотский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий.

В 2005 г. начался процесс образования в составе Российской Федерации новых крупных субъектов в результате объединения двух субъектов, граничащих между собой, — края, области с автономными округами.

Объединение края или области с автономными округами, граничащими с ними, проводилось в целях ускорения социально-экономического развития территории и повышения уровня жизни населения.

Первыми объединились Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ, на основе их объединения в декабре 2005 г. возник Пермский край. Сильный в промышленном отношении Красноярский край с января 2007 г. объединился с Таймырским и Эвенкийским автономными округами, на территории которых имелись нефтегазовые и рудные запасы.

Камчатская область с июля 2007 г. объединилась с Корякским автономным округом, богатым платиной, в Камчатский край.

С января 2008 г. Усть-Ордынский Бурятский автономный округ присоединен к Иркутской области.

С марта 2008 г. объединены Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ в Забайкальский край.

За счет объединения самодостаточных субъектов с миллионным населением с малонаселенными автономными округами, богатыми природными ресурсами, в Сибири и на Дальнем Востоке появились новые мощные субъекты, способные реализовывать крупные экономические программы и привлечь население из других регионов.

С марта 2008 г. Россия состояла из 83 субъектов Федерации.

Каким образом шел процесс укрупнения субъектов?

Совместное предложение органов власти субъектов об объединении направлялось Президенту, затем проводился референдум по вопросу объединения среди населения субъектов. Государственная Дума принимала специальный конституционный закон об образовании нового субъекта, вносила изменения в Конституцию.

В марте 2014 г. в состав Российской Федерации была включена большая часть Крымского полуострова, который после распада СССР оставался частью Украины. В результате государственного переворота (февраль 2014 г.) на Украине к власти пришли оппозиционные силы, против которых в Крыму начались протестные акции, были сформированы новые органы власти, принявшие решение о вхождении в состав России в качестве самостоятельного субъекта. В ходе референдума, проведенного 16 марта 2014 г., 96,77 % избирателей Республики Крым и 95,6 % избирателей города Севастополя высказались за воссоединение с Россией (при явке 83 и 89 % соответственно).

18 марта 2014 г. в Кремле был подписан договор о воссоединении Крыма с Россией, согласно которому в составе РФ образовано два новых субъекта: Республика Крым и город федерального значения Севастополь.

Таким образом, в составе Российской Федерации с 2014 г. 85 субъектов: 22 республики, 1 автономная область (Еврейская), 4 автономных округа (Ненецкий, Ханты-Мансийский — Югра, Чукотский, Ямало-Ненецкий), 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения.

Российская Федерация на сегодняшний день имеет самое большое число субъектов, других подобных федераций в мире не существует.

## 2. ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (1917–1991)

*Необходимо знать названия высших органов государственной власти, даты их деятельности, особенности формирования (т. е. как избирались депутаты), полномочия этих органов, их структуру, лиц, возглавлявших эти органы. Особое внимание следует обратить на формы работы высших органов власти, частоту созыва сессий, большую роль президиумов, которые между сессиями принимали решения от имени этих высших органов.*

В условиях отсутствия четкого разделения ветвей власти они назывались **высшими органами государственной власти** и выполняли законодательные, распорядительные и контрольные функции.

С 1917 по 1937 г. в РСФСР, с 1922 по 1936 г. в СССР действовала **двухзвенная система высших органов государственной власти**, состоявшая из съездов Советов и ЦИКов.

В России действовали Всероссийские съезды Советов и в перерывах между съездами — ВЦИК (Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет). С образованием СССР в декабре 1922 г. над съездами Советов и ЦИКаи союзных республик возвысились Всесоюзные съезды Советов и ЦИК СССР, которые могли отменить решения соответствующих органов союзных республик.

Название «исполнительный комитет» означало, что этот орган исполнял волю съезда, но на деле основные функции ЦИКа СССР и ВЦИКа были законодательные.

Создание Верховного Совета СССР по Конституции СССР 1936 г. означало важный шаг в развитии парламентаризма. Верховный Совет стал единственным органом, издающим законы, но и он не стал настоящим парламентом в силу ряда недостатков (безальтернативные, во многом формальные выборы, короткие сессии, слишком большая роль Президиума, подменявшего Совет в период между сессиями и т. д.).

С 1989 г. СССР снова перешел к двухзвенной системе высших органов государственной власти: Съезд народных депутатов СССР — Верховный Совет СССР. В деятельность этого Верховного Совета были внесены большие изменения, поднявшие его на качественно новую ступень.

## **2.1. Всероссийские съезды Советов и ВЦИК (1917–1937)**

Необходимо усвоить особенности выборов депутатов на Всероссийский съезд Советов согласно Конституции РСФСР 1918 г.

1. Выборы были не всеобщими, часть населения лишалась избирательных прав:

- лица, использовавшие наемный труд с целью извлечения прибыли;
- лица, живущие на нетрудовой доход (проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. д.);
- частные торговцы, торговые и коммерческие посредники;
- духовенство;
- бывшие сотрудники и агенты полиции, корпуса жандармов, охранных отделений.

2. Выборы были не прямые, а многоступенчатые: население избирало депутатов на волостной съезд Советов, волостной съезд Советов — на уездный, уездный — на губернский. На Всероссийский съезд посылались представители губернских съездов (или уездных, если они предшествовали созыву Всероссийского), а также горсоветов.

3. Выборы были неравные: представители городских Советов избирались на Всероссийский съезд из расчета 1 депутат от 25 тыс. избирателей, а представители губернских съездов — из расчета 1 депутат от 125 тыс. В стране, подавляющее большинство населения которой составляли крестьяне, это неравенство имело цель — подержать представительство малочисленного рабочего класса.

4. Выборы проходили открытым голосованием.

Следует обратить внимание на то, что полномочия Всероссийских съездов Советов и ВЦИКа были едиными.

Их ведению подлежали все вопросы общегосударственного значения:

- утверждение, изменение, дополнение Конституции РСФСР;
- общее руководство всей внутренней и внешней политикой;
- установление и изменение границ;
- принятие в состав РСФСР новых членов и признание выхода отдельных ее частей;
- общее административное разделение территории республики;
- установление и изменение общей системы мер, весов и денег на территории РСФСР;
- сношение с иностранными государствами, объявление войны и заключение мира;
- установление основ и общего плана развития народного хозяйства;
- утверждение бюджета РСФСР;
- установление общегосударственных налогов и повинностей;
- установление основ организации вооруженных сил;
- общегосударственное законодательство, судоустройство и судопроизводство, гражданское, уголовное законодательство и пр.;
- назначение и смещение членов СНК (правительства), всего правительства в целом, утверждение председателя СНК;
- вопросы приобретения и утраты прав гражданства;
- право амнистии.

Только съезд мог принимать и изменять Конституцию РСФСР, ратифицировать мирные договоры.

Частота созыва Всероссийского съезда Советов — не реже двух раз в год по Конституции РСФСР 1918 г. и не реже одного раза в год по Конституции РСФСР 1925 г. Могли быть и чрезвычайные съезды.

Всего состоялось 17 Всероссийских съездов Советов.

Первые два съезда рабочих и солдатских депутатов (июнь, октябрь 1917 г.) созывались и работали отдельно от съезда крестьянских депутатов (май, ноябрь 1917 г.). Третьи съезды, созданные отдельно в январе 1918 г. (вслед за созывом Учредительного собрания), объединились, и с этого времени стал работать объединенный Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских (красноармейских — с февраля 1918 г.) и крестьянских депутатов.

Первые съезды были многопартийными, на них шли споры по обсуждавшимся вопросам.

К открытию II Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов (25–27 октября или 7–9 ноября 1917 г. по новому стилю) прибыло 649 делегатов (390 большевиков, 160 эсеров, 72 меньшевика и др.).

Съезд принял Декрет о мире, Декрет о земле, избрал ВЦИК, сформировал первое советское правительство (СНК), принял постановление о переходе власти на местах к Советам.

III Всероссийский съезд Советов (январь 1918 г.) принял Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа — первый акт конституционного характера Советского государства.

Россия была объявлена республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Из унитарного государства она должна была превратиться в федерацию. В Декларации нашли свое выражение вопросы о национализации земли, первых шагах национализации промышленности, переходе всех банков в собственность государства, всеобщей трудовой повинности и др.

IV Чрезвычайный Всероссийский съезд Советов (март 1918 г.) ратифицировал Брестский мир с Германией.

V съезд в июле 1918 г. принял первую Конституцию РСФСР.

XII съезд в мае 1925 г. принял вторую Конституцию РСФСР.

XVII съезд в январе 1937 г. принял третью Конституцию РСФСР.

Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК) в 1917–1937 гг. являлся высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом РСФСР, осуществлял между съездами высшую государственную власть в стране. Но в условиях отсутствия четкого разделения ветвей власти назывался исполнительным комитетом, так как исполнял волю Съезда. ВЦИК избирался Всероссийским съездом Советов, был ответственен перед ним: отчитывался перед Съездом о своей деятельности.

П о л н о м о ч и я ВЦИК были едиными со съездом.

На практике же ВЦИК:

- формировал СНК (только первое советское правительство было сформировано II Всероссийским съездом);
- решал вопросы гражданства, амнистии;



— наблюдал за проведением в жизнь Конституции, постановлений Всероссийских съездов и центральных органов (наркоматов);  
— рассматривал и утверждал проекты декретов, вносимых правительством (СНК);

— издавал свои декреты и распоряжения;

— созывал Всероссийский съезд Советов.

**С о с т а в** ВЦИК. Каждый съезд избирал свой ВЦИК. Во ВЦИКе 2-го созыва, избранном II Всероссийским съездом Советов в октябре 1917 г., был 101 человек (62 большевика, 29 левых эсеров, 6 меньшевиков-интернационалистов и др.). В ноябре 1917 г. ВЦИК рабочих и солдатских депутатов объединился с ВЦИКом крестьянских депутатов (в нем было 106 человек, большинство составляли эсеры). В июне 1918 г. из ВЦИКа и из всех Советов правые эсеры и меньшевики были исключены, в 1919 г. они допущены в Советы, но их уже единицы. В 1923 г. прекратила свое существование партия эсеров, в 1924 г. — партия меньшевиков. На съездах и во ВЦИКе были представлены уже только члены Коммунистической партии.

По Конституции РСФСР во ВЦИКе не более 200 человек, с 1920 г. — до 300.

Сначала ВЦИК был постоянно действующим органом. Но поскольку частые заседания не позволяли его членам часто отлучаться из столицы, в 1919 г. был введен новый, сессионный порядок работы ВЦИК: сессии 3 раза в год, не считая первой, организационной, после выборов.

ВЦИК имел Президиум, в него избиралась 1/10 часть членов ВЦИК. Первоначально Президиум был чисто техническим органом, заседал 2–3 раза в неделю, готовил заседания ВЦИК, предварительно рассматривал вопросы. Постепенно функции Президиума расширяются: с 1918 г. он начинает издавать свои собственные нормативные акты, с 1920 г. — законодательные акты, может отменять постановления правительства, т. е. между сессиями действует от имени ВЦИК.

**Председатели ВЦИК:**

Каменев Лев Борисович (27 октября — 8 ноября 1917);

Свердлов Яков Михайлович (ноябрь 1917 — март 1919);

Калинин Михаил Иванович (март 1919 — июль 1938).

## 2.2. Всесоюзные съезды Советов и ЦИК СССР (1922–1936)

*Необходимо знать круг вопросов, переданных от союзных республик высшим органам государственной власти СССР, порядок избрания этих органов, особенности структуры ЦИК СССР. Обратить внимание на поочередность руководства сессиями ЦИК главами ЦИКов союзных республик.*

В декабре 1922 г. состоялся I Всесоюзный съезд Советов, на котором были рассмотрены и утверждены Декларация об образовании Союза ССР и Договор об образовании Союза ССР.

Высшим органом госвласти в СССР с момента образования СССР в декабре 1922 г. и до принятия новой Конституции СССР в 1936 г. являлся Всесоюзный съезд Советов, а в период между съездами — ЦИК СССР.

В Конституции СССР 1924 г. специально не оговаривались полномочия Всесоюзного съезда Советов, они были едины с ЦИК СССР. Они могли принять к рассмотрению любой вопрос общесоюзного характера.

- Всесоюзный съезд Советов и ЦИК СССР решали вопросы:
- о границах СССР;
  - войны и мира;
  - ратификация международных договоров;
  - организация и руководство Вооруженными Силами СССР;
  - утверждение единого госбюджета СССР;
  - установление единой денежной и кредитной системы;
  - установление общих начал землеустройства и землепользования;
  - установление основ судоустройства, судопроизводства;
  - установление основных законов о труде;
  - установление общих начал в области народного просвещения, здравоохранения;
  - установление системы мер и весов;
  - права гражданства;
  - амнистия.

Исключительные полномочия Всесоюзного съезда Советов составляли:

- принятие и внесение изменений в Конституцию СССР;
- прием новых республик в состав СССР;
- принятие перспективных планов развития народного хозяйства СССР;
- принятие основ законодательства СССР;
- выборы ЦИК СССР.

Ряд вопросов был изъят из ведения высших органов власти союзных республик и перешел в юрисдикцию СССР (войны и мира, ратификации международных договоров, гражданства, амнистии).

Всесоюзный съезд Советов и ЦИК СССР получили право отменять постановления съездов Советов союзных республик и их ЦИКов, нарушающих Конституцию СССР, могли разрешать спорные вопросы, возникающие между республиками.

Порядок избрания делегатов на Всесоюзный съезд Советов:

- от Советов городов и городских поселений — 1 депутат от 25 тыс. избирателей;
- от губернских съездов Советов — 1 депутат от 125 тыс. избирателей;
- в союзных республиках, где не было деления территории на губернии, делегаты избирались съездом Советов республики по той же норме (1 депутат от 125 тыс. избирателей).

Как и на Всероссийские съезды, выборы депутатов на Всесоюзный съезд были не всеобщими, не равными, многоступенчатыми, открытым голосованием.

На Всесоюзных съездах Советов присутствовало более 2 тыс. делегатов. Две трети делегатов съезда составляли коммунисты, 1/3 — беспартийные.

Частота созыва Всесоюзного съезда Советов: созывался один раз в год, с 1927 г. — один раз в два года. Но в условиях административно-командной системы с 1929 г. сроки созыва съезда стали нарушаться. Съезды стали принимать парадно-торжественный характер, круг вопросов, обсуждаемых на Съезде, сужался. Наиболее важные решения, касающиеся развития народного хозяйства, культуры и других сфер жизни общества, стали приниматься партийными органами (на съездах партии,

на партийных конференциях, например, об индустриализации, коллективизации).

Всего с 1922 по 1936 г. состоялось 8 Всесоюзных съездов Советов.

Между съездами высшим органом власти являлся ЦИК СССР. Он формировался Всесоюзным съездом Советов и был ответственен перед ним.

ЦИК СССР состоял из двух палат: Союзного Совета и Совета Национальностей. Первая палата формировалась пропорционально населению союзных республик (414 человек). Вторая палата — из представителей союзных, автономных республик (по 5 человек от каждой) и автономных областей (по 1 человеку).

ЦИК СССР работал в форме сессий 3 раза в год, с 1931 г. — не менее трех раз в период между съездами.

В период между сессиями высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти являлся Президиум ЦИК СССР (21 член).

ЦИК избирал председателей (по одному от каждой союзной республики). По очереди они руководили сессиями ЦИК СССР.

Председатели ЦИК СССР:

Калинин М. И. (декабрь 1922 — январь 1938) — от РСФСР;

Петровский Г. И. (декабрь 1922 — январь 1938) — от Украинской ССР;

Червяков А. Г. (декабрь 1922 — июнь 1937) — от Белорусской ССР;

Стакун М. И. (июнь 1937 — ноябрь 1937) — от Белорусской ССР;

Нариманов Н. К. оглы (декабрь 1922 — март 1925) — от ЗСФСР;

Мусабеков Г. М. оглы (май 1925 — январь 1938) — от ЗСФСР;

Айтаков Н. (май 1925 — июль 1937) — от Туркменской ССР;

Ходжаев Ф. Г. (май 1925 — июнь 1937) — от Узбекской ССР;

Максум (Лутфуллаев) Н. (март 1931 — январь 1934) — от Таджикской ССР;

Рахимбаев А. Р. (январь 1934 — сентябрь 1937) — от Таджикской ССР.

На последнем VIII Чрезвычайном Всесоюзном съезде Советов была принята новая Конституция СССР (5 декабря 1936 г.). Она отменила двухзвенную систему высших органов государственной власти (съезд — ЦИК СССР). Вместо них создавался новый парламент — Верховный Совет СССР.

## 2.3. Верховный Совет СССР — высший орган государственной власти в СССР (1936–1988)

*Необходимо знать порядок формирования и полномочия Верховного Совета в целом и его основных структурных подразделений, а также основные недостатки в деятельности Верховного Совета СССР. Знать название должности главы государства и лиц, занимавших эту должность.*

Верховный Совет СССР был создан по Конституции СССР 1936 г. Он стал единственным высшим органом государственной власти, имеющим право издавать всесоюзные законы. Конституция СССР 1936 г. гласила: «Законодательная власть в СССР осуществляется исключительно Верховным Советом СССР». Ранее это право имели Всесоюзный съезд Советов, ЦИК СССР, СНК СССР.

Порядок формирования: Верховный Совет СССР избирался населением на 4 года (по Конституции СССР 1977 г. — на 5 лет).

Выборы в Верховный Совет, как и во все прочие Советы, стали:

- всеобщими;
- прямыми;
- равными;
- при тайном голосовании.

Верховный Совет состоял из двух палат: Совета Союза и Совета Национальностей.

Совет Союза избирался по территориальным округам по норме: 1 депутат от 300 тыс. населения.

Совет Национальностей избирался по норме:

- по 32 депутата от каждой союзной республики;
- по 11 депутатов от каждой автономной республики;
- по 5 депутатов от каждой автономной области;
- по 1 депутату от каждого национального округа.

Первые выборы в Верховный Совет СССР по новой избирательной системе прошли в 1937 г., он начал работать с января 1938 г.

Поскольку население СССР быстро росло и число депутатов в Совете Союза стало значительно превышать число депутатов в Совете Национальностей, по Конституции СССР 1977 г. число

депутатов в обеих палатах было уравнено: по 750 человек. Норму представительства в Совете Союза на последующих выборах пришлось поднять до 350, затем до 360 тыс. человек.

Верховный Совет собирался на весенние и осенние сессии 2 раза в год (как правило, на 2 дня).

П о л н о м о ч и я Верховного Совета СССР:

- обе палаты имели право законодательной инициативы. Закон считался принятым, если за него проголосовало большинство депутатов в каждой палате. Закон подписывался Председателем и Секретарем Президиума Верховного Совета;

- только Верховный Совет СССР мог образовывать новые автономные республики и области в составе союзных республик, издавать основы законодательства о труде, суде, организации соцстрахования, кодексы права. Эти функции были изъяты из ведения Верховных Советов союзных республик.

На первой сессии депутаты:

- избирали Президиум Верховного Совета и
- Председателя Президиума СССР;
- формировали правительство СССР;
- избирали Верховный Суд СССР сроком на 5 лет;
- назначали Генерального прокурора СССР сроком на 7 лет.

В период между сессиями действовал П р е з и д и у м В е р х о в н о г о С о в е т а С С С Р в составе: Председателя, 15 заместителей (по числу союзных республик), Секретаря и 20 членов. Президиум был подотчетен Верховному Совету СССР во всей своей деятельности.

П о л н о м о ч и я Президиума Верховного Совета СССР:

- созывал сессии Верховного Совета СССР;
- издавал указы и постановления;
- освобождал от должности и назначал отдельных министров СССР по представлению Председателя Совета Министров СССР;
- учреждал ордена и медали СССР, устанавливал почетные звания;
- награждал орденами и медалями СССР, присваивал почетные звания;
- осуществлял право помилования;
- устанавливал воинские звания, дипломатические ранги и иные специальные звания;

— назначал и сменял высшее командование Вооруженными Силами СССР;

— в период между сессиями объявлял состояние войны в случае военного нападения на СССР или в случае необходимости выполнения международных договорных обязательств;

— объявлял общую и частичную мобилизацию;

— ратифицировал и денонсировал международные договоры;

— назначал и отзывал полномочных представителей СССР в иностранных государствах (послов);

— принимал верительные и отзывные грамоты послов иностранных государств;

— объявлял военное положение в отдельных местностях или по всему СССР.

Ст р у к т у р а Верховного Совета СССР:

— две палаты: Совет Союза и Совет Национальностей, равные в правах;

— Президиум;

— комиссии палат (постоянные и временные).

Каждая палата имела по 4 постоянных комиссии, которые избирались на первой сессии палатами и действовали в течение срока их полномочий:

— мандатная (она проверяла полномочия депутатов);

— законодательных предположений;

— бюджетная;

— по иностранным делам.

Задачи комиссий:

— подготовка заключений, поправок к законодательству;

— разработка законопроектов по своей инициативе;

— контроль за выполнением министрами и ведомствами законов.

Согласно Положению о постоянных комиссиях палат Верховного Совета СССР 1967 г. при каждой палате действовало по 15 комиссий:

— мандатная;

— законодательных предположений;

— планово-бюджетная;

— по иностранным делам;

— по делам молодежи;

- по промышленности, транспорту и связи;
- по строительству и промышленности стройматериалов;
- по сельскому хозяйству;
- по здравоохранению и социальному обеспечению;
- по народному образованию, науке и культуре;
- по торговле, бытовому обслуживанию и коммунальному хозяйству;
- по охране природы;
- по товарам народного потребления;
- по вопросам труда и быта женщин;
- охраны материнства и детства.

В 1955 г. в составе Верховного Совета СССР появилась Парламентская группа — объединение депутатов, вошедшее в Межпарламентский союз, действовавший с 1889 г., — международную организацию, объединяющую членов парламентов разных стран на добровольных началах, с целью установления личных контактов для совместных действий по укреплению сотрудничества и упрочению мира.

Два представителя от Парламентской группы входили в Межпарламентский союз, члены группы выезжали в другие страны. За 1955–1980 гг. Верховный Совет принял 220 делегаций парламентов из 100 стран.

До Великой Отечественной войны сессии Верховного Совета СССР созывались регулярно, из-за войны выборы в новый Верховный Совет в 1941 г. не состоялись, депутаты работали в прежнем составе до 1946 г.

В годы войны созывалось лишь три сессии:

- в июне 1942 г. ратифицирован англо-советский договор о союзе во Второй мировой войне;
- в феврале 1944 г. расширены права союзных республик в области внешних сношений, обороны; принят бюджет на 1944 г.;
- в 1945 г. — принят бюджет на 1945 г.

В 1946 г. прошли выборы в Верховный Совет 2-го созыва.

Но и после войны сессии созывались с нарушением сроков (до смерти И. В. Сталина), Верховный Совет 2-го созыва вместо 8 сессий провел лишь 5. Депутаты Верховного Совета 3-го созыва собирались на сессию лишь 3 раза.



Всего Верховный Совет СССР избирался всенародно 11 раз.

Верховный Совет СССР как парламент имел ряд недостатков:

- выборы в него проходили формально, на безальтернативной основе: на одно место выдвигался только один кандидат. Кандидатов в депутаты рекомендовали обкомы, крайкомы КПСС, затем трудовые коллективы выдвигали этих кандидатов от своего имени. Население голосовало за единственного кандидата в депутаты. Кандидатами в депутаты обязательно выдвигались и члены ЦК КПСС;

- соблюдался классовый принцип формирования Верховного Совета: определенную часть депутатов составляли рабочие, крестьяне, служащие;

- сессии были короткими — два раза в год на 2–3 дня. Депутаты работали на непостоянной основе;

- обсуждения законопроектов проходили формально, голосование — единогласное;

- слишком велика была роль Президиума Верховного Совета. В период между сессиями он издавал указы, касающиеся всех основных сторон жизни страны. Депутаты на сессии получали список этих указов, голосовали за них, после этого они приобретали силу законодательных актов. Большинство законодательных актов в СССР имело форму указов Президиума Верховного Совета.

В конце 1980-х гг. стала ясна необходимость реформирования Верховного Совета СССР с целью превратить его в настоящий парламент.

Председатели Президиума Верховного Совета СССР — главы государства:

Калинин Михаил Иванович (январь 1938 — март 1946);

Шверник Николай Михайлович (март 1946 — март 1953);

Ворошилов Климент Ефремович (март 1953 — май 1960);

Брежнев Леонид Ильич (май 1960 — июль 1964);

Микоян Анастас Иванович (июль 1964 — декабрь 1965);

Подгорный Николай Викторович (декабрь 1965 — июнь 1977);

Брежнев Леонид Ильич (июнь 1977 — ноябрь 1982);

Андропов Юрий Владимирович (июнь 1983 — февраль 1984);

Черненко Константин Устинович (апрель 1984 — март 1985);

Громыко Андрей Андреевич (июль 1985 — сентябрь 1988);

Горбачев Михаил Сергеевич (октябрь 1988 — май 1989).

## **2.4. Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР (1989–1991)**

*Необходимо знать особенности избрания депутатов на Съезд, полномочия Съезда, основные решения, принятые на Съездах. Уметь показать новое в порядке формирования, структуре, деятельности Верховного Совета СССР. Раскрыть причины досрочного роспуска Съезда и Верховного Совета СССР в сентябре 1991 г., полномочия новых органов власти и управления, созданных в переходный период.*

Верховный Совет СССР 11-го созыва в декабре 1988 г. принял решение о возвращении к двухзвенной системе высших органов государственной власти (ленинской модели, когда действовал съезд Советов — Центральный Исполнительный Комитет). Были внесены соответствующие изменения в Конституцию СССР 1977 г. В СССР создавалось два высших органа государственной власти: Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР.

Выборы народных депутатов СССР прошли в марте 1989 г. Их особенности:

- на съезд избиралось 2 250 народных депутатов СССР, сроком на 5 лет;
- впервые в истории страны выборы проходили на альтернативной основе, на одно место выдвигалось несколько кандидатов;
- 1/3 депутатов избиралась по территориальным округам;
- 1/3 — по национально-территориальным;
- 1/3 — от общесоюзных общественных организаций (КПСС, ВЛКСМ, профсоюзов, Союза писателей, Союза композиторов, Академии наук и т. д.).

К исключительному ведению Съезда народных депутатов СССР относились:

- принятие Конституции СССР, внесение изменений и дополнений в нее;
- определение основных направлений внутренней и внешней политики;
- утверждение перспективных государственных планов и важнейших программ экономического и социального развития СССР;

— избрание Верховного Совета СССР, его Председателя и первого заместителя;

— утверждение Председателей Совета Министров СССР, Верховного Суда СССР, Высшего арбитражного Суда СССР, Генерального прокурора СССР;

— отмена актов, принятых Верховным Советом СССР;

— решение о проведении всенародного референдума.

Съезд народных депутатов СССР проводился один раз в год, могли быть и внеочередные съезды. Работа Съезда проходила гласно, проводилась прямая трансляция заседаний по радио, телевидению, стенограммы заседаний публиковались в газете «Известия».

I Съезд народных депутатов СССР (май — июнь 1989 г.):

— Председателем Верховного Совета СССР избран М. С. Горбачев;

— избран новый Верховный Совет;

— Председателем правительства утвержден Н. И. Рыжков;

— утверждены Генеральный прокурор СССР, Председатель Верховного Суда СССР;

— принято Постановление об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР.

II съезд (декабрь 1989 г.):

— обсуждался вопрос о мерах по оздоровлению экономики, этапах экономической реформы и принципиальных подходах к разработке 13-го пятилетнего плана развития народного хозяйства в СССР;

— избран Комитет конституционного надзора СССР.

III внеочередной съезд (март 1990 г.):

— принят Закон «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР» (появилась глава «Президент СССР»);

— Президентом СССР избран М. С. Горбачев;

— отменена статья 6 Конституции СССР о КПСС как руководящей силе советского общества; закреплён принцип многопартийности.

В новой редакции статья звучала так: «Коммунистическая партия Советского Союза, другие политические партии, а также профсоюзные, молодежные, иные общественные организации и массовые движения через своих представителей, избранных

в Советы народных депутатов, и в других формах участвуют в выработке политики Советского государства, в управлении государственными и общественными делами».

IV съезд (декабрь 1990 г.):

- доклад Президента СССР о положении в стране и мерах по преодолению кризисной ситуации;
- о концепции Союзного договора и порядке его заключения;
- изменение Конституции СССР (появились статьи о всенародном голосовании и референдуме);
- вице-президентом СССР избран Г. И. Янаев.

V внеочередной съезд (сентябрь 1991 г., созван после подавления путча):

- Президент СССР и главы 10 союзных республик выступили с заявлением о необходимости коренного пересмотра отношений между союзными республиками. Предложили распустить Съезд и Верховный Совет СССР (большинство республик против сохранения двухзвенной системы);
- депутаты проголосовали за роспуск Съезда и Верховного Совета СССР;
- Съезд принял Закон «Об органах государственной власти и управления в переходный период» (до подписания нового Союзного договора).

Верховный Совет СССР (1989 — сентябрь 1991):

- стал избираться не всем населением страны, а Съездом народных депутатов СССР из числа народных депутатов;
- почти втрое уменьшен его состав (542 депутата, ранее — более 1 500 человек);
- введена ежегодная ротация (обновление) 1/5 его состава;
- сессии стали длительные, по 3–4 месяца, часть депутатов стала работать на постоянной основе;
- уменьшилась роль Президиума Верховного Совета (он перестал издавать указы, приобретающие законодательную силу после утверждения их депутатами на сессии Верховного Совета: в условиях постоянно действующего Верховного Совета необходимость в этом отпала);
- появилось 10 комитетов Верховного Совета СССР (помимо комиссий палат), в которых сосредоточилась основная работа над законами;

— изменилось название должности: уже не Председатель Президиума Верховного Совета СССР, а Председатель Верховного Совета СССР.

Председатели Верховного Совета СССР:

Горбачев Михаил Сергеевич (25 мая 1989 — 15 марта 1990);

Лукьянов Анатолий Иванович (15 марта 1990 — 4 сентября 1991).

Органы государственной власти и управления в переходный период (до подписания нового Союзного договора):

Верховный Совет СССР (октябрь — декабрь 1991) — новый представительный орган. Формировался Верховными Советами союзных республик из числа народных депутатов СССР и союзных республик;

Госсовет — создан для согласованного решения вопросов внутренней и внешней политики, затрагивающих общие интересы республик. В него вошли главы союзных республик, возглавил Госсовет Президент СССР. На его заседаниях обсуждался и текст нового Союзного договора;

Межреспубликанский экономический комитет — создан на паритетных началах союзными республиками для координации управления народным хозяйством, согласованного проведения экономических реформ и социальной политики.

Все эти органы госвласти были упразднены с прекращением существования СССР в декабре 1991 г.

### 3. ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (1917–1991)

*Необходимо знать порядок формирования правительства, уметь объяснить, почему оно называлось Временным до января 1918 г., почему в СНК на II съезде Советов вошли одни большевики; знать, когда в него вошли левые эсеры и какие посты они занимали, почему они ушли из правительства в марте 1918 г. Следует знать и фамилии первых наркомов, порядок работы правительства, его структуру, функции первых постоянных комиссий СНК — Малого Совнаркома, СРКО, СТО.*

#### 3.1. Совет Народных Комиссаров — первое советское правительство России

Согласно Конституции РСФСР 1918 г. СНК принадлежало *общее управление делами республики*. Правительство формировалось ВЦИКом, было ответственно перед ним и Всероссийским съездом Советов.

Первое советское правительство было сформировано на II съезде Советов в октябре 1917 г. как *Временное* рабочее и крестьянское правительство. Слово «Временное» означало, что правительство действует до созыва Учредительного собрания, которое должно было решить вопрос о власти в стране. После разгона Учредительного собрания в январе 1918 г. слово «Временное» было изъято из названия.

Официальное название правительства России — **Совет Народных Комиссаров**.

В правительство вошли одни большевики.

Председатель — Ленин В. И.

Наркомы, руководители 13 народных комиссариатов:

Рыков А. И. — нарком по внутренним делам;

Ногин В. П. — нарком торговли и промышленности;

Милютин В. П. — нарком земледелия;

Троцкий Л. Д. — нарком по иностранным делам;  
Сталин И. В. — нарком по делам национальностей;  
Луначарский А. В. — нарком просвещения;  
Антонов-Овсеенко В. А., Крыленко Н. В. и Дыбенко П. Е. — Комитет по военным и морским делам, а также наркомы финансов, труда, юстиции, продовольствия, почт и телеграфов, железнодорожного транспорта.

Уже 28 октября 1917 г. Викжель (Всероссийский исполком Союза железнодорожников) предъявил ультиматум правительству: потребовал включить в него представителей других социалистических партий (меньшевиков, эсеров) и создать однородное коалиционное правительство, угрожая остановить поезда в стране.

Была сформирована комиссия для переговоров во главе с Каменевым и Сокольниковым. Каменев за соглашательскую позицию (отдать половину мест в правительстве другим партиям) в ноябре 1917 г. был снят с должности председателя ВЦИК, заменен Свердловым. Переговоры ни к чему не привели. Правительство осталось однопартийным до декабря 1917 г.

В декабре 1917 г. в состав СНК вошли представители партии левых эсеров. Они возглавили наркоматы земледелия, почт и телеграфов, юстиции, местного самоуправления (в стране продолжали действовать городские думы и земства), государственных имуществ. После подписания в марте 1918 г. Брестского мира с Германией левые эсеры в знак протеста вышли из правительства, и оно вновь стало однопартийным.

Поначалу правительство заседало ежедневно, рассматривало по 20–30 вопросов.

Чтобы разгрузить правительство, был создан М а л ы й С о в е т нарком — постоянная комиссия правительства, которая рассматривала мелкие вопросы, в основном финансового характера. Решения этой комиссии утверждались правительством без повторного рассмотрения.

В связи с Гражданской войной в ноябре 1918 г. создана еще одна постоянная комиссия правительства — С о в е т р а б о ч е - к р е с т ь я н с к о й о б о р о н ы (СРКО). Он должен был мобилизовать все силы в интересах обороны страны. В его состав вошли представители ВЦИК, военного ведомства, профсоюзов, возглавлял СРКО В. И. Ленин.

С окончанием Гражданской войны в 1920 г. СРКО был преобразован в Совет труда и обороны (СТО). В нем сосредоточилось руководство экономикой страны. В состав СТО вошли наркомы путей сообщения, военный, земледелия, продовольствия, труда, РКИ, ВСНХ, представители Центрального статистического управления и ВЦСПС (профсоюзов).

Рабочим органом СНК являлось Управление делами во главе с В. Д. Бонч-Бруевичем. Здесь готовились материалы к заседаниям СНК, велись протоколы заседаний, принимались делегации и посетители.

Управляющий делами также являлся членом правительства.

Совет Народных Комиссаров РСФСР, наряду с законодательными органами — Всероссийскими съездами и ВЦИКом, издавал декреты. Причем правительство до принятия Конституции СССР 1936 г., отменившей этот порядок, издало декретов больше, чем сами законодательные органы власти. В этом одно из самых ярких проявлений отсутствия четкого разделения ветвей власти в Советском государстве в 1917–1936 гг.

### 3.2. Правительство СССР (1923–1991)

*Необходимо знать изменения в названии правительства СССР, порядок его формирования, тенденции расширения состава в условиях административно-командной системы управления и сокращения состава в конце 1980-х гг. Обратить особое внимание на причины прекращения деятельности правительства СССР в августе 1991 г. Знать глав правительства СССР.*

В разные годы правительство СССР называлось:

- Совет Народных Комиссаров (1923–1946);
- Совет Министров СССР (1946–1977);
- Совет Министров СССР — Правительство СССР (по Конституции СССР 1977 г.);
- Кабинет Министров СССР (с марта 1991 г.).

Впервые СНК СССР был образован через полгода после появления СССР как союзного государства, в июле 1923 г., ЦИКом СССР и являлся его *исполнительным и распорядительным органом*, был ответственен перед ним. По Конституции СССР 1936 г. статус



правительства был повышен — оно стало *высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти СССР*. Союзное правительство стало формироваться на первой сессии Верховного Совета СССР и слагать свои полномочия перед вновь избранным Верховным Советом.

Между сессиями изменения в состав правительства мог внести Президиум Верховного Совета СССР.

Первое правительство СССР, сформированное в июле 1923 г. на второй сессии ЦИКа, было небольшим по составу:

- Председатель — В. И. Ленин;
- пять замов (Л. Б. Каменев, А. И. Рыков, А. Д. Цюрупа, В. Я. Чубарь — председатель правительства Украины, И. Д. Орехлашвили — председатель правительства Закавказской СФСР);
- 10 наркомов;
- управляющий делами.

Пять наркомов возглавляли общесоюзные наркоматы (такие наркоматы в союзных республиках отсутствовали, все управление этими отраслями сосредотачивалось на союзном уровне):

- по иностранным делам;
- по военным и морским делам;
- внешней торговли;
- путей сообщения;
- почт и телеграфов.

Пять наркомов руководили объединенными союзно-республиканскими наркоматами (т. е. подобные наркоматы существовали и в союзных республиках, подчинялись союзным наркоматам):

- ВСНХ СССР (Высший Совет народного хозяйства);
- финансов;
- продовольствия;
- труда;
- Рабоче-крестьянской инспекции (РКИ).

Постепенно в условиях усиления централизации, сужения прав союзных республик создавались новые наркоматы (с 1946 г. — министерства), и состав правительства расширялся. В 1926 г. права союзно-республиканского наркомата получило ЦСУ СССР (Центральное статистическое управление). В 1929 г. в связи с проведением массовой коллективизации был создан Наркомат земледелия СССР, взявший под контроль республиканские наркоматы земледелия.

В 1930 г. появился Наркомат снабжения СССР, в 1931 г. — водного транспорта. В 1932 г. вместо ВСНХ были образованы наркоматы тяжелой промышленности, легкой, лесной. В 1932 г. возник Наркомат зерновых и животноводческих совхозов СССР.

В 1934 г. — Наркомат внутренних дел (НКВД СССР), Наркомат внутренней торговли СССР.

В 1936 г. — наркоматы здравоохранения, юстиции, оборонной промышленности и т. д.

В 1977 г. в Совете Министров СССР уже более 100 членов:

- Председатель;
- первые заместители Председателя;
- заместители;
- 62 министра;
- 18 председателей госкомитетов;
- Председатель Госбанка СССР;
- Председатель Центрального статистического управления СССР;
- 15 глав правительств союзных республик (по должности);
- Управляющий делами Совета Министров СССР.

Рост управленческого аппарата хорошо виден на примере широкой сети союзных министерств, руководивших в 1977 г. различными отраслями промышленности:

- Министерство авиационной промышленности;
- Министерство автомобильной промышленности;
- Министерство газовой промышленности;
- Министерство машиностроения;
- Министерство машиностроения для животноводства и кормопроизводства;
- Министерство машиностроения для легкой и пищевой промышленности и бытовых приборов;
- Министерство машиностроения медицинской промышленности;
- Министерство машиностроения нефтяной промышленности;
- Министерство оборонной промышленности;
- Министерство общего машиностроения;
- Министерство приборостроения, средств автоматизации и систем управления;
- Министерство промышленности средств связи;
- Министерство радиопромышленности;
- Министерство среднего машиностроения;

Министерство станкостроительной и инструментальной промышленности;

Министерство строительного, дорожного и коммунального машиностроения;

Министерство строительства предприятий нефтяной и газовой промышленности;

Министерство судостроительной промышленности;

Министерство тракторного и сельскохозяйственного машиностроения;

Министерство транспортного строительства;

Министерство тяжелого и транспортного машиностроения;

Министерство химического и нефтяного машиностроения;

Министерство химической промышленности;

Министерство целлюлозно-бумажной промышленности;

Министерство электронной промышленности;

Министерство электротехнической промышленности;

Министерство энергетического машиностроения.

Заседало правительство не реже одного раза в квартал. Правительство издавало постановления и распоряжения, которые принимались большинством голосов членов правительства. В 1923–1936 гг. оно издавало и декреты (как и правительство России), причем в большем количестве, чем Всесоюзные съезды Советов и ЦИК СССР.

Следует обратить внимание на взаимоотношения правительства СССР с правительствами союзных республик:

1. По Конституции СССР 1924 г. был установлен институт постоянных представительств союзных республик при СНК СССР.

Постоянные представители назначались СНК союзных республик и утверждались СНК СССР. Они имели право:

— участвовать в заседаниях СНК СССР с правом совещательного голоса;

— вносить вопросы на рассмотрение правительства;

— защищать интересы своих республик в правительстве;

— осведомлять СНК СССР, информировать СНК своих республик.

2. По Конституции СССР 1977 г. в Совет Министров СССР вошли председатели правительств союзных республик с правом решающего голоса.

3. Правительство СССР могло приостанавливать постановления правительств союзных республик.

В конце 1980-х гг. в связи с расширением прав союзных республик число министерств союзного значения стало сокращаться (например, в связи с передачей республикам полного контроля над лесами упразднялось Министерство лесного хозяйства СССР и т. д.).

В 1991 г. в Кабинете Министров СССР помимо замов было только 37 министров и 10 председателей госкомитетов.

*Правительство СССР прекратило свою деятельность раньше, чем распался Союз, в августе 1991 г., сразу же после подавления путча.*

24 августа 1991 г. Правительство РСФСР во главе с И. С. Силаевым предложило Президенту СССР М. С. Горбачеву расформировать Кабинет Министров СССР на том основании, что его председатель и ряд министров участвовали в попытке государственного переворота (премьер-министр В. С. Павлов, Председатель КГБ СССР В. А. Крючков, министр внутренних дел Б. К. Пуго, министр обороны Д. Т. Язов).

Правительство России отказывалось выполнять распоряжения союзного правительства до формирования его нового состава. Одновременно российское правительство взяло на себя руководство министерствами и ведомствами СССР, предприятиями и учреждениями союзного значения, находящимися на территории России.

М. С. Горбачев в этот же день вынужден был поставить перед Верховным Советом СССР вопрос о доверии правительству СССР, в доверии было отказано, и Президент СССР распустил союзное правительство.

Вместо него был создан Комитет по оперативному управлению народным хозяйством СССР (24 августа — 19 декабря 1991 г.) во главе с премьер-министром России И. С. Силаевым (в составе — Ю. М. Лужков, Г. А. Явлинский и др.). С сентября 1991 г. действовал также Межреспубликанский экономический комитет, в задачу которого входила координация проведения экономических реформ в союзных республиках, социальной политики.

Председатели правительства СССР:

Ленин Владимир Ильич (июль 1923 — январь 1924), одновременно глава СНК РСФСР;

Рыков Алексей Иванович (1924–1930, одновременно до 1929 г. — глава СНК РСФСР);

Молотов Вячеслав Михайлович (1930–1941);

Сталин Иосиф Виссарионович (май 1941 — 5 марта 1953);

Маленков Георгий Максимилианович (1953–1955);

Булганин Николай Александрович (1955–1958);

Хрущев Никита Сергеевич (1958 — октябрь 1964);

Косыгин Алексей Николаевич (октябрь 1964 — 1980);

Тихонов Николай Александрович (1980–1985);

Рыжков Николай Иванович (сентябрь 1985 — декабрь 1990);

Павлов Валентин Сергеевич (январь — 22 августа 1991).

*Желательно назвать фамилии наиболее видных наркомов, министров, входивших в состав правительства СССР. Например, иностранных дел: Г. В. Чичерин (1923–1930), М. М. Литвинов (1930–1939), В. М. Молотов (1939–1949), А. А. Громыко (1957–1985), Э. А. Шеварднадзе (1985–1991); обороны (до 1934 г. Наркомат по военным и морским делам): Л. Д. Троцкий (1923–1925), М. В. Фрунзе (1925), К. Е. Ворошилов (1925–1940), С. К. Тимошенко (1940–1941), И. В. Сталин (июль 1941 — 1947), Г. К. Жуков (1955–1957) и др.*

#### 4. ПРЕЗИДЕНТ СССР М. С. ГОРБАЧЕВ КАК ГЛАВА ГОСУДАРСТВА (15 МАРТА 1990 — 25 ДЕКАБРЯ 1991)

*Необходимо знать особенности избрания Президента СССР, его полномочия, представлять круг высших должностных лиц, кандидатуры которых он предлагал на утверждение Верховного Совета, а затем Съезда; его права как Главнокомандующего Вооруженными Силами СССР; полномочия в сфере внешней и внутренней политики. Обратит внимание на то, какие полномочия были переданы Президенту СССР от Верховного Совета и его Президиума.*

Идея президентского правления, впервые озвученная в России декабристом П. И. Пестелем в 1820 г., обсуждалась при разработке проекта Конституции СССР 1936 г. И. В. Сталин в докладе о проекте Конституции на VIII Чрезвычайном съезде Советов заявил, что в нашей стране не должно быть единоличного президента, избираемого всем народом наравне с Верховным Советом, который может противопоставить себя этому органу. «Президент в СССР коллегиальный — это Президиум Верховного Совета, избираемый не всем населением, а Верховным Советом, и подотчетный Верховному Совету». В 1964 г. во время работы над проектом новой Конституции вновь предлагалась идея введения должности президента, избираемого всенародно, как и при обсуждении изменений Конституции СССР в декабре 1988 г.

Но только весной 1990 г. эта идея была поддержана частью руководства страны. Полномочия М. С. Горбачева как Председателя Верховного Совета были недостаточны для быстрого реагирования на изменения политической обстановки в стране. Он не имел права издавать единоличные указы, а жизнь все чаще требовала быстрой реакции. Идея введения президентской власти около месяца обсуждалась в «аппаратной» среде, на Пленуме ЦК КПСС в марте 1990 г., и была критически встречена частью коммунистов.

Учреждение поста президента требовало внесения изменений в Конституцию страны, а это правомочен был сделать лишь Съезд народных депутатов СССР. 14 марта 1990 г. на III внеочередном Съезде народных депутатов был принят Закон «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР».

Президентом СССР мог быть избран гражданин СССР в возрасте не моложе 35, не старше 65 лет. Президент избирался на 5 лет. Одно и то же лицо — не более двух сроков подряд.

Выборы должны были проходить всенародно, но первого президента в виде исключения избирал Съезд, причем на безальтернативной основе. За М. С. Горбачева было подано 59,2 % голосов от общего числа депутатов, 66,45 % — от получивших бюллетени и 70,76 % — от принявших участие в голосовании.

Обратим внимание: *с марта 1990 г. главой государства стал президент*, а ставший Председателем Верховного Совета А. И. Лукьянов оставался лишь главой парламента.

Полномочия Президента СССР:

- выступал гарантом соблюдения прав и свобод граждан, Конституции и законов СССР;

- принимал необходимые меры по охране суверенитета СССР и союзных республик, безопасности и территориальной целостности страны, по реализации принципов национально-государственного устройства СССР;

- представлял СССР внутри страны и в международных отношениях;

- обеспечивал взаимодействие высших органов государственной власти и управления СССР;

- представлял Съезду народных депутатов СССР ежегодные доклады о положении страны; информировал Верховный Совет СССР о наиболее важных вопросах внутренней и внешней политики;

- по согласованию с Верховным Советом СССР формировал Кабинет Министров СССР, вносил в его состав изменения, представлял Верховному Совету СССР кандидатуру на пост Премьер-министра; по согласованию с Верховным Советом СССР освобождал от должности Премьер-министра и членов правительства;

— представлял Верховному Совету СССР кандидатуры на посты Председателя Верховного Суда СССР, Генерального прокурора СССР, Председателя Высшего Арбитражного Суда СССР, затем представлял этих должностных лиц Съезду народных депутатов СССР на утверждение; входил с представлениями в Верховный Совет СССР и на Съезд народных депутатов СССР об освобождении от обязанностей указанных должностных лиц, за исключением Председателя Верховного Суда СССР;

— подписывал законы СССР; имел право возвратить закон со своими возражениями в Верховный Совет СССР для повторного обсуждения и голосования. Если Верховный Совет СССР двумя третями голосов в каждой из палат подтверждал ранее принятое решение, Президент должен был подписать закон;

— мог отменять постановления и распоряжения Кабинета Министров СССР, акты министерств СССР, других подведомственных ему органов; имел право по вопросам, отнесенным к ведению Союза ССР, приостанавливать исполнение постановлений и распоряжений Советов Министров республик в случаях нарушения ими Конституции СССР и законов СССР;

— возглавлял Совет Безопасности СССР, на который возлагалась выработка рекомендаций по проведению в жизнь общесоюзной политики в области обороны страны, поддержанию ее надежной государственной, экономической и экологической безопасности, преодолению последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, обеспечению стабильности и правового порядка в обществе;

— являлся Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами СССР, назначал и сменял высшее командование Вооруженных Сил СССР, присваивал высшие воинские звания; назначал судей военных трибуналов;

— вел переговоры и подписывал международные договоры СССР; принимал верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей иностранных государств; назначал и отзывал дипломатических представителей СССР в иностранных государствах и при международных организациях; присваивал высшие дипломатические ранги и иные специальные звания;



— награждал орденами и медалями СССР, присваивал почетные звания СССР;

— решал вопросы принятия в гражданство СССР, выхода из него и лишения советского гражданства, предоставления убежища; осуществлял помилование;

— мог объявлять общую или частичную мобилизацию; объявлять состояние войны в случае военного нападения на СССР и незамедлительно вносить этот вопрос на рассмотрение Верховного Совета СССР; объявлять в интересах защиты СССР и безопасности его граждан военное положение в отдельных местностях;

— при необходимости мог вводить чрезвычайное положение с согласия Президиума Верховного Совета СССР или высшего органа госвласти союзной республики. При отсутствии такого согласия мог вводить чрезвычайное положение с незамедлительным утверждением этого Верховным Советом СССР.

Президент СССР обладал правом неприкосновенности и *мог быть смещен Съездом народных депутатов СССР* (двумя третями голосов) *в случае нарушения им Конституции СССР и законов СССР* по инициативе самого Съезда или Верховного Совета СССР с учетом заключения Комитета конституционного надзора СССР.

Если Президент СССР по тем или иным причинам не мог исполнять свои обязанности, его полномочия должны были переходить к вице-президенту СССР, а если это невозможно — к Председателю Верховного Совета СССР.

Вице-президент СССР выполнял по поручению Президента СССР отдельные его полномочия и должен был замещать его в случае отсутствия или невозможности осуществлять обязанности. На IV Съезде народных депутатов СССР вице-президентом был избран Г. И. Янаев (декабрь 1990 — август 1991). В связи с участием в ГКЧП после подавления путча он был отставлен с этой должности.

Путч, произошедший 19–21 августа 1991 г., был подавлен благодаря активным действиям Президента России Б. Н. Ельцина и российского руководства. После подавления путча позиции Горбачева ослабли, а президента Ельцина усилились:

— Б. Н. Ельцин своим указом в августе 1991 г. приостановил деятельность КПСС (в ноябре запретил ее деятельность), так М. С. Горбачев перестал быть Генеральным секретарем ЦК КПСС;

— являясь Президентом СССР, он вынужден был согласовывать назначения на наиболее важные должности с Президентом России Ельциным (министров внутренних дел СССР, обороны, иностранных дел, Председателя КГБ СССР).

8 декабря 1991 г. президенты России Б. Ельцин, Украины Л. Кравчук, Председатель Верховного Совета Белоруссии В. Шушкевич подписали *Беловежское соглашение* о прекращении существования СССР и образовании Содружества Независимых Государств (СНГ). Пригласили другие союзные республики присоединиться к этому соглашению. Этот документ был ратифицирован Верховными Советами Украины, России и Белоруссии.

21 декабря в Алма-Ате руководители 11 союзных республик приняли *Алма-Атинскую декларацию об образовании СНГ*, уведомили Горбачева о прекращении его полномочий. Но Горбачев 25 декабря подписал указ о снятии с себя полномочий Главнокомандующего Вооруженными Силами СССР и выступил последний раз в качестве президента перед народом. Его речь транслировали в прямом эфире телестудии более 170 стран мира. Этот день и стал считаться концом президентской власти в СССР.

## **5. ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИИ (1990–1993)**

*Следует обратить особое внимание на различия в выборах, составе, полномочиях органов власти, действовавших параллельно с аналогичными органами союзного значения. Нужно знать о двух прямо противоположных взглядах на действия президента Б. Н. Ельцина по роспуску Съезда народных депутатов и Верховного Совета России и события сентября – октября 1993 г.*

### **5.1. Съезд народных депутатов РСФСР (РФ с декабря 1991 г.)**

Россия, единственная из союзных республик, годом позже по сравнению с Союзом перешла к двухзвенной системе высших органов государственной власти: Съезд народных депутатов РСФСР – Верховный Совет РСФСР. Как и союзные органы власти, они не проработали полный 5-летний срок.

На Съезд избиралось 1 068 депутатов, 83 % из них – по территориальным округам, 17 % – по национально-территориальным. Представителей от общественных организаций (в отличие от союзного съезда) в России не было.

Съезды народных депутатов России, как и союзные, созывались один раз в год. Могли быть съезды внеочередные.

Полномочия Съезда:

- принятие Конституции и внесение изменений в нее;
- определение основных направлений внешней и внутренней политики;
- решение вопросов национально-государственного устройства, изменения границ России;
- утверждение государственных планов и важнейших республиканских программ;
- избрание Верховного Совета РСФСР и его Председателя;

— утверждение председателей Совета Министров РСФСР, Верховного Суда РСФСР, Высшего Арбитражного Суда РСФСР, Генерального прокурора РСФСР;

— избрание Конституционного Суда РСФСР.

В России в 1990–1993 гг. состоялось 9 съездов народных депутатов, большинство из них были внеочередными.

I съезд (май — июнь 1990 г.):

— Председателем Верховного Совета РСФСР избран Б. Н. Ельцин;

— избран новый Верховный Совет РСФСР;

— 12 июня 1990 г. принята Декларация «О государственном суверенитете РСФСР». Она содержала следующие наиболее важные пункты:

а) провозглашалось верховенство Конституции РСФСР и законов РСФСР на территории России; действие актов СССР, если они вступали в противоречие с суверенными правами России, приостанавливалось;

б) наряду с союзным вводилось российское гражданство;

в) Россия создавала свое Министерство иностранных дел, должна была открыть свои дипломатические представительства за рубежом;

г) богатства недр России объявлялись ее достоянием.

II внеочередной съезд (ноябрь — декабрь 1990 г.):

— принята программа возрождения российской деревни и развития агропромышленного комплекса.

Обсуждались вопросы:

— о стабилизации экономики и переходе к рыночным отношениям;

— о принципах заключения Союзного договора.

III внеочередной съезд (март — апрель 1991 г.):

— принял постановление «О политическом и социально-экономическом положении в РСФСР и мерах по выходу из него» (на основе доклада Председателя Верховного Совета РСФСР Б. Н. Ельцина).

IV внеочередной съезд (апрель 1991 г.):

— утвердил законы о Президенте РСФСР и о выборах Президента РСФСР;

— внес изменения в Конституцию РСФСР 1978 г. (глава «Президент РСФСР»);

— на 12 июня 1991 г. наметил выборы Президента России.

V внеочередной съезд (июль 1991 г., продолжил работу в октябре — ноябре 1991 г.):

— в июле Президент принес присягу в присутствии народных депутатов;

— нового Председателя Верховного Совета избрать не удалось, поэтому съезд продолжил работу осенью 1991 г.;

— Председателем Верховного Совета избран Р. И. Хасбулатов;

— принято важное решение о начале радикальных экономических реформ в России в 1992 г. (либерализация цен, зарплаты, свобода торговли, приватизация);

— президенту Ельцину в связи с проведением реформ даны дополнительные полномочия.

VI внеочередной съезд (апрель 1992 г.):

— одобрен Федеративный договор;

— внесены изменения в Конституцию РФ (текст договора, новое название страны: Российская Федерация и др.).

VII съезд (декабрь 1992 г.):

— критика хода реформ, действий президента Ельцина, и. о. главы Правительства Е. Т. Гайдара;

— новым главой Правительства утвержден В. С. Черномырдин;

— Съезд отказался продлить дополнительные полномочия Президента;

— Президент обвинил Съезд и Верховный Совет в торможении реформ, стремлении узурпировать власть;

— после примирения сторон Съезд принял решение о проведении в апреле 1992 г. референдума по проекту новой Конституции.

VIII внеочередной съезд (март 1993 г.):

— согласовать положения новой Конституции Президенту и парламенту не удалось, поэтому Съезд отказался от проведения референдума.

IX внеочередной съезд (март 1993 г.):

— создан в связи с обращением к народу президента Ельцина 20 марта, в котором он заявил о проведении в апреле всенародного голосования по вопросу о доверии Президенту, одновременно о принятии проекта Конституции, которая отменит Съезд и Верховный Совет, узаконит новый парламент;

— Съезд пытался отрешить Президента от власти за нарушение Конституции (заключение Конституционного Суда об этом было), но не собрал нужного числа голосов;

— примирившиеся стороны наметили на апрель референдум по четырем вопросам:

а) Доверяете ли вы Президенту?

б) Одобряете ли социально-экономическую политику Президента и правительства?

в) Нужны ли досрочные выборы Президента?

г) Нужны ли досрочные выборы народных депутатов?

В референдуме участвовало 64 % избирателей, из них 58,7 % высказались за доверие Президенту, политику реформ одобрило 53 %, на 3-й и 4-й вопросы ответило менее половины списочного состава избирателей, поэтому они не имели юридической силы. Итоги референдума по-разному оценивались народными депутатами и сторонниками Президента, он не привел к примирению сторон.

## **5.2. Верховный Совет РСФСР (РФ с декабря 1991 г.)**

Новое в его организации и деятельности:

— как и Верховный Совет СССР, он стал формироваться Съездом народных депутатов России сроком на 5 лет и был ему подотчетен;

— стал работать на постоянной основе, сессии длились 3–4 месяца;

— уменьшился его состав (с 975 депутатов до 257);

— в Верховном Совете России впервые появились две палаты: Совет Республики и Совет Национальностей, равные по числу депутатов (126 человек). В Совет Национальностей вошли 63 депутата от автономных образований и 63 от краев, областей, городов Москва и Ленинград;

— введена ротация части депутатов;

— появилось 18 комитетов ВС РСФСР, в которых велась основная работа по разработке и принятию законов.

Верховный Совет принимал законы, утверждал планы экономического и социального развития России, госбюджет РФ

и отчеты о их исполнении, контролировал деятельность других учреждений.

Верховный Совет назначал Председателя Правительства России (утверждаемого Съездом), утверждал состав Правительства по предложению его Председателя. С учреждением поста Президента Верховный Совет стал давать согласие на назначение главы Правительства.

Съезд и Верховный Совет России постоянно боролись с Президентом за усиление своего влияния, особенно в отношении формирования органов исполнительной власти и контроля за их деятельностью. В декабре 1992 г. на VII Съезде народных депутатов в Конституцию РФ 1978 г. внесли изменения, усилившие полномочия Верховного Совета: он стал давать согласие и на назначение министров иностранных дел, обороны, внутренних дел, безопасности. Закреплялась подотчетность Правительства не только Президенту, но и Съезду народных депутатов и Верховному Совету России.

Председатели Верховного Совета РСФСР:

Ельцин Борис Николаевич (май 1990 — июль 1991);

Хасбулатов Руслан Имранович (октябрь 1991 — октябрь 1993).

Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в РФ» прерывались полномочия Съезда и Верховного Совета РФ. Ельцин обвинил эти высшие органы государственной власти в противодействии экономическим реформам, обструкции действий всенародно избранного президента. На 12 декабря 1993 г. назначался референдум по принятию новой Конституции, которая предусматривала создание нового парламента — Федерального Собрания РФ. Одновременно со всенародным голосованием по принятию Конституции должны были состояться выборы в обе палаты Федерального Собрания.

Этот указ Президента являлся нарушением действовавшей Конституции РФ 1978 г., в ней содержалось прямое запрещение Президенту распускать Съезд народных депутатов и Верховный Совет России (дополнение 1991 г.).

Вечером 21 сентября состоялось заседание Конституционного Суда РФ во главе с В. Зорькиным. Суд признал действия Президента противоречащими Конституции. 22 сентября Верховный Совет РФ на этом основании отрешил президента Ельцина от должности

и назначил и. о. Президента вице-президента А. Руцкого. Созвал для окончательного решения этого вопроса X внеочередной Съезд народных депутатов. Но кворума на съезде не было (2/3 депутатов), поэтому он считается недействительным.

Противостояние сторон закончилось вооруженным конфликтом 3–4 октября 1993 г.



## 6. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (1991–2000-е гг.)

*Необходимо знать статус Президента России по закону 1991 г. и Конституции 1993 г., изменения требований к кандидату на эту должность и сроков его избрания. Особое внимание обратить на изменения в полномочиях Президента: знать дополнительные полномочия, предоставленные ему дважды Верховным Советом в 1991 г., уметь показать, в чем выразилось их усиление по Конституции РФ 1993 г. в отношении парламента, правительства, исполнительных органов власти субъектов, формирования корпуса судей. Знать мотивы отрешения Президента от должности по закону 1991 г. и Конституции 1993 г. и процедуру отрешения.*

Пост президента был введен в России в 1991 г. на основе итогов референдума (март 1991 г.).

Четвертый внеочередной съезд в мае 1991 г. утвердил Закон «О Президенте РСФСР», принятый Верховным Советом, внес изменения в Конституцию России 1978 г.

По закону 1991 г. Президент — *высшее должностное лицо, глава исполнительной власти*, избирался всенародно на 5 лет, в возрасте от 35 до 65 лет, одно и то же лицо могло быть Президентом не более двух сроков подряд. Президент избирался на пару с вице-президентом.

Полномочия Президента РСФСР по закону 1991 г.:

- Президент получил право законодательной инициативы, подписи и обнародования законов, право вето (возвращения закона для повторного рассмотрения);

- стал назначать главу Правительства с согласия Верховного Совета (утверждал его Съезд), назначал и освобождал от должности членов Правительства, принимал отставку Правительства с согласия Верховного Совета;

- стал назначать и отзывать дипломатических представителей;

- принимать верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей других стран;
- вести переговоры, подписывать от имени России международные договоры;
- не реже одного раза в год должен был представлять доклады Съезду о выполнении принятых Съездом и Верховным Советом программ, о положении в стране.

От Верховного Совета Президенту перешли вопросы гражданства, награждения государственными наградами России, присуждения почетных званий, осуществления помилования граждан.

Президент стал издавать указы и распоряжения, обязательные к исполнению на территории России, но они не должны были противоречить Конституции и законам России.

*Президент мог быть отрешен от должности Съездом народных депутатов России 2/3 голосов в случае нарушения Конституции, законов, присяги, на основе заключения Конституционного Суда.*

**Д о п о л н и т е л ь н ы е   п о л н о м о ч и я**, предоставленные Президенту в 1991 г.:

1. В августе 1991 г., в связи с тем, что ряд облисполкомов поддержал путч, Верховный Совет России принял постановление «О дополнительных полномочиях Президента по обеспечению законности деятельности Советов в условиях ликвидации последствий государственного переворота в СССР». Президент Ельцин получил право по своему усмотрению формировать органы исполнительной власти на уровне субъектов (за исключением республик). *Вместо исполкомов Советов он создал областные, краевые администрации и стал назначать глав этих администраций.*

2. В связи с началом экономических реформ в России (с января 1992 г. — либерализация цен) V Съезд народных депутатов дал президенту Б. Н. Ельцину право самому возглавлять Правительство России, издавать указы по реформированию экономики (эти дополнительные полномочия были даны до декабря 1992 г.).

Президент Российской Федерации, согласно Конституции 1993 г., стал главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

*Президент по закону 1991 г. был избран на 5 лет, по Конституции 1993 г. стал избираться на 4 года. С 2012 г. избирается на 6 лет.*

Президентом может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в России не менее 10 лет, одно и то же лицо не может занимать должность Президента более двух сроков подряд.

Президент вступает в должность после принесения народу следующей присяги: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу». Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда.

Усилились полномочия Президента в отношении парламента:

- получил право роспуска Государственной Думы, нижней палаты парламента.

В отношении Правительства:

- назначая с согласия Государственной Думы Председателя Правительства, Президент может трижды настаивать на своей кандидатуре, угрожая Думе роспуском;

- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;

- принимает решение об отставке Правительства самостоятельно (ранее — с согласия Верховного Совета).

В отношении формирования корпуса судей:

- кандидатуры на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ (упразднен в 2014 г.) предлагает для назначения Совету Федерации. Судей всех остальных федеральных судов назначает своим указом (Верховных судов республик, краевых, областных, автономной области, автономных округов, городских, районных; арбитражных судов; военных судов).

В отношении госвласти субъектов:

— Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами госвласти и органами госвласти субъектов, а также между органами госвласти субъектов. В случае недостижения согласованного решения может передать разрешение спора в суд;

— Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

В сфере внешней политики Президент РФ:

— осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации;

— ведет переговоры и подписывает международные договоры;

— подписывает ратификационные грамоты;

— принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей;

— назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Президент является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ:

— назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил;

— в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. При определенных обстоятельствах вводит и чрезвычайное положение, сообщая об этом обеим палатам парламента;

— формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ;

— утверждает военную доктрину Российской Федерации.

Обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Президент Российской Федерации:

— решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища;

— награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания;

— осуществляет помилование.

Президент РФ издает указы и распоряжения. Они обязательны для исполнения на всей территории РФ, но не должны противоречить Конституции и федеральным законам.

Президент РФ с 2004 г. руководит следующими министерствами, федеральными службами и агентствами:

Министерство обороны РФ;

Министерство внутренних дел РФ;

Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС);

Министерство иностранных дел РФ;

Министерство юстиции РФ;

Служба внешней разведки РФ;

Федеральная служба безопасности РФ;

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия, создана в апреле 2016 г.);

Федеральная служба охраны РФ;

Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг);

Федеральное архивное агентство (Росархив, с 2016 г.);

Главное управление специальных программ Президента РФ;

Управление делами Президента РФ;

Государственная фельдъегерская служба РФ.

Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью, приступает к исполнению полномочий с момента принесения присяги.

*Президент может прекратить исполнение полномочий досрочно: 1) в случае отставки по собственному желанию; 2) стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия; 3) может быть отрешен от должности.*

Во всех случаях, когда Президент не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства РФ. Исполняющий обязанности

Президента не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

Опыт временного замещения Президента имел место осенью 1996 г.: в связи с операцией Б. Н. Ельцина исполнение его обязанностей временно было возложено на главу Правительства В. С. Черномырдина. Когда Б. Н. Ельцин 31 декабря 1999 г. объявил о своей отставке, его полномочия временно исполнял Председатель Правительства В. В. Путин.

Мотивы отрешения Президента от должности: в случае государственной измены или совершения иного тяжкого преступления.

Процедура отрешения:

- выдвигает обвинение в этом Госдума 2/3 голосов (сначала собираются подписи не менее 1/3 депутатов Думы — инициаторов отрешения. Затем создается специальная комиссия Думы, которая формулирует пункты обвинения);

- отрешает Президента от должности Совет Федерации 2/3 голосов, но нужны подтверждающее заключение Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента признаков преступления и заключение Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения;

- решение Совета Федерации об отрешении Президента должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Думой обвинения.

В 1998–1999 гг. была сделана попытка отрешения президента Б. Н. Ельцина от должности. Инициаторами выступили 246 депутатов. Комиссия Думы выдвинула обвинение по пяти пунктам: 1) подписание Беловежского соглашения, которое привело к развалу СССР; 2) принятие указа от 21 сентября 1993 г. о досрочном прекращении деятельности Съезда народных депутатов и Верховного Совета, противоречащего Конституции, расстрел Белого дома по приказу Президента 4 октября, в результате которого пострадали невинные люди; 3) военные действия в Чечне, приведшие к тяжелым последствиям для России и унесшие жизни около 100 тыс. человек; 4) как Верховный Главнокомандующий несет ответственность за разрушение Вооруженных Сил России: утерю морских и воздушных составляющих ядерных стратегических сил,

критическое состояние наземных войск, утрату профессионализма и боеспособности Вооруженными Силами; 5) геноцид собственного народа как следствие проводимой политики: резкое сокращение численности населения, превышение смертности над рождаемостью, ухудшение жизни миллионов россиян. Но на заседании Думы ни одно из выдвинутых обвинений не получило 2/3 голосов, и обвинение было отклонено.

## **Администрация Президента Российской Федерации**

Администрация Президента РФ является государственным органом, обеспечивающим деятельность главы государства и осуществляющим контроль за исполнением решений Президента.

Администрация играет важную роль в политической жизни страны:

- здесь готовятся законопроекты, которые вносятся в Госдуму Президентом в порядке законодательной инициативы;

- создаются проекты указов, распоряжений, обращений, проекты ежегодных Посланий Президента Федеральному Собранию;

- Администрация контролирует и проверяет исполнение законов, указов, распоряжений, поручений Президента и представляет ему соответствующие доклады;

- Администрация обеспечивает взаимодействие Президента с политическими партиями, общественными объединениями, профессиональными и творческими союзами, госорганами и должностными лицами иностранных государств; российскими и зарубежными политическими и общественными деятелями; международными организациями;

- здесь анализируются: информация о социально-экономических, политических и правовых процессах в стране и в мире; обращения граждан, предложения общественных объединений и органов местного самоуправления. На основе обработки материалов готовятся доклады Президенту.

Президент осуществляет общее руководство своей Администрацией.

Руководителем Администрации с августа 2016 г. является Антон Вайно, сменивший Сергея Иванова на этом посту. Наиболее важные должностные лица: первые заместители, заместители Руководителя,

в том числе пресс-секретарь Президента; руководитель протокола Президента, помощники и советники, полномочные представители Президента в Совете Федерации, Госдуме, Конституционном Суде; Уполномоченные при Президенте по правам ребенка, по защите прав предпринимателей; полномочные представители Президента в федеральных округах.

### **Полномочные представители Президента в субъектах Российской Федерации**

В 1991 г. после путча президент Б. Н. Ельцин ввел институт своих представителей на местах, они должны были информировать его об обстановке в субъекте, контролировать исполнение решений Президента и соответствие региональных актов федеральному законодательству. В 1997 г. институт полпредов в субъектах РФ был преобразован в институт полномочных представителей в регионах, территории которых могли совпадать с территорией субъекта или объединять несколько субъектов.

**Основные задачи полпредов:**

- информирование Президента о политическом, социальном, экономическом положении в округе;

- взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами госвласти субъектов и органами местного самоуправления в целях реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства;

- взаимодействие с политическими партиями, другими общественными и религиозными объединениями, действующими в регионе;

- выполнение отдельных поручений Президента РФ.

Полпреды наделялись правом от имени Президента вручать государственные награды и т. д.

В 2000 г. В. В. Путин, став президентом, уменьшил число своих полномочных представителей до 7. Были сформированы 7 федеральных округов во главе с полпредами: Центральный, Северо-Западный, Северо-Кавказский (Южный с июня 2000 г.), Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный. В них вошли от 6 (Уральский) до 18 субъектов (Центральный). В Уральский округ вошли: Свердловская, Челябинская, Курганская, Тюменская



области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. Оренбургская область, Башкортостан, Пермский край входят в Приволжский федеральный округ.

Перед полпредами, представляющими Президента в округе, Путин поставил важную задачу — способствовать приведению в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами конституций республик, уставов субъектов, их законодательства (в некоторых субъектах насчитывалось более 300 противоречий общероссийскому законодательству, в Приволжском округе — более 10 тыс.). Был усилен контроль и за исполнением решений федеральных органов власти в федеральном округе. Новой функцией полпредов стал анализ эффективности деятельности правоохранительных органов, их кадрового обеспечения и др.

В 2010 г. из Южного федерального округа был выделен Северо-Кавказский, в 2014 г. на новых присоединенных к России территориях образован Крымский федеральный округ, в 2016 г. он включен в состав Южного федерального. Таким образом, вместо 9 федеральных округов сейчас имеется 8.

Президент имеет также своих представителей в Совете Федерации, Государственной Думе и Конституционном Суде.

### **Совещательные органы при Президенте РФ**

**Совет Безопасности РФ (СБ).** Является конституционным совещательным органом, подготавливает решения Президента РФ по вопросам обеспечения безопасности государственной, общественной, экологической, безопасности личности и иных видов безопасности; организации обороны, военного строительства, оборонного производства и др.; по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности. Состоит из постоянных и непостоянных членов, назначаемых Президентом. Состав членов меняется.

Постоянные члены: председатели Совета Федерации и Государственной Думы, Председатель Правительства, Глава Администрации Президента, директор ФСБ РФ, директор Службы внешней разведки, министры обороны, внутренних дел, иностранных дел, спецпредставитель Президента по вопросам природоохранной деятельности, экологии и транспорта, Секретарь Совета Безопасности.

Непостоянные члены: начальник Генштаба, директор Федеральной службы войск национальной гвардии РФ; министры финансов, юстиции, по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий; руководитель Федеральной таможенной службы, полпреды Президента в федеральных округах, Генеральный прокурор, мэр Москвы, губернатор Санкт-Петербурга; заместитель Секретаря Совета Безопасности, всего 18 человек.

Председателем Совета Безопасности по должности всегда является Президент.

Основные формы работы — заседания, совещания, межведомственные комиссии. Решения Совета Безопасности принимаются только постоянными членами и вступают в силу после утверждения главой государства. Важнейшие решения оформляются указами Президента, иные — протоколами. При СБ имеются межведомственные комиссии, Научный совет.

Государственный Совет. В. В. Путин, став президентом в 2000 г., создал Государственный Совет — совещательный орган для содействия реализации его полномочий по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов госвласти. В него входят по должности высшие должностные лица субъектов РФ. Могут быть включены и лица, замещавшие эти должности несколько сроков подряд. Созывается Госсовет 1 раз в квартал для обсуждения одного-двух важных вопросов. Могут быть внеочередные и выездные заседания.

Общественная палата Российской Федерации (ОПРФ). Создана на основе Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» 2005 г. для обеспечения взаимодействия граждан с органами государственной власти и местного самоуправления в целях:

- учета их потребностей и интересов, защиты прав и свобод;
- осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти;
- проведения общественной экспертизы всех социально значимых проектов.

Палата координирует работу по формированию общественных наблюдательных комиссий в субъектах РФ, контролирующих обеспечение прав человека в местах принудительного содержания.

Палата избирается каждые 3 года. С 2013 г. число членов ОПРФ увеличено со 126 до 168. Они представляют три равнозначные группы: 40 граждан утверждает своим указом Президент, 85 представителей региональных палат, 43 представителя общероссийских общественных объединений.

Палата проводит 3–4 пленарных заседания в год, на которых обсуждаются наиболее значимые вопросы развития страны и гражданского общества, организует общественные слушания, круглые столы, выездные заседания и т. д. В год проводится несколько сотен публичных мероприятий.

Президенты Российской Федерации:

Ельцин Борис Николаевич.

Избран 12 июня 1991 г., вступил в должность после принятия присяги 10 июля 1991 г. (вице-президент в 1991–1993 гг. — А. В. Руцкой).

Избран на второй срок в 1996 г. Ушел в отставку 31 декабря 1999 г.

Путин Владимир Владимирович.

И. о. Президента РФ с 31 декабря 1999 г. как Председатель Правительства.

Избран президентом в марте 2000 г.

Избран на второй срок в марте 2004 г.

Медведев Дмитрий Анатольевич.

Избран президентом в марте 2008 г.

Путин Владимир Владимирович.

Избран президентом в марте 2012 г. сроком на 6 лет.

## **7. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – ВЫСШИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РФ (1993–2000-е гг.)**

*Следует знать порядок формирования палат, полномочия Совета Федерации и Думы, структуру этих палат, порядок принятия законов. Особое внимание обратить на условия, при которых Дума может быть распущена Президентом, и случаи, когда роспуск невозможен.*

Впервые в истории России наш парламент имеет верхнюю палату — Совет Федерации и нижнюю — Государственную Думу. Они по-разному формируются, у них разные полномочия, они работают порознь.

### **Совет Федерации**

Совет Федерации (СФ) — постоянная палата, в нее входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации. В 1993 г. члены палаты избирались на 2 года всем населением страны, как и депутаты Госдумы. С 1995 г. в состав палаты по должности стали входить главы законодательной и исполнительной власти субъектов (исполнительную власть представляли президенты республик, губернаторы краев, областей, автономной области, автономных округов, мэр Москвы, губернатор Санкт-Петербурга).

По инициативе президента В. В. Путина в 2000 г. принят закон о новом порядке формирования Совета Федерации. В него стали входить не сами главы законодательной и исполнительной власти (в силу большой занятости на местах им трудно дважды в месяц прибывать в столицу, вникать в тексты законов, требующих их одобрения), а по одному представителю законодательной

*и исполнительной власти субъектов.* Законодательный орган власти субъекта избирает своего представителя на срок своих полномочий, глава исполнительной власти субъекта назначает своего представителя в палату.

С января 2011 г. членом Совета Федерации от законодательного органа власти субъекта мог быть только депутат этого органа или представительного органа местного самоуправления, действовавшего на территории этого субъекта.

Действующий в настоящее время порядок формирования палаты определен Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 3 декабря 2012 г.

Наделяет полномочиями члена Совета Федерации законодательный (представительный) орган госвласти субъекта РФ нового созыва и вновь избранное высшее должностное лицо субъекта (руководитель высшего исполнительного органа госвласти) на срок полномочий указанного органа.

*Кандидатом для наделения полномочиями может быть гражданин РФ, достигший возраста 30 лет, обладающий безупречной репутацией и постоянно проживающий на территории субъекта в течение 5 лет или 20 лет в совокупности, предшествующих выдвижению.*

Требование о постоянном проживании на территории субъекта не распространяется на кандидатов в члены СФ:

- являющихся членом СФ, депутатом Госдумы от этого субъекта на день голосования соответствующего органа власти субъекта;
- если в совокупности в течение 5 лет, предшествующих выдвижению, кандидаты проходили или проходят на территории субъекта военную службу, службу в органах МВД, ФСИН, органах, контролирующих оборот наркотиков, таможенных, налоговых, Следственном комитете РФ, прокуратуре; замещали или замещают должности федеральной государственной гражданской службы на территории субъекта, государственные должности или должности государственной гражданской службы субъекта, муниципальные должности или должности муниципальных служащих;
- являлись членом СФ от законодательной или исполнительной власти соответствующего субъекта;
- являлись или являются дипломатическими служащими в ранге Чрезвычайного и Полномочного Посла.

Не может быть кандидатом в члены Совета Федерации:

- гражданин России, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории иностранного государства;
- недееспособный, ограниченно дееспособный по суду;
- содержащийся в местах лишения свободы;
- осужденный за тяжкие и особо тяжкие преступления и имеющий неснятую, непогашенную судимость;
- осужденный за экстремизм и имеющий на день голосования неснятую или непогашенную судимость;
- подвергнутый административному наказанию за административное правонарушение (ст. 20.3 или 20.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях).

*Кандидатом от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ может быть только депутат этого органа.*

Его кандидатуру вносит председатель, фракция или группа, не менее 1/5 от общего числа депутатов. Членом СФ становится кандидат, получивший большинство голосов законодательного органа власти субъекта. При этом, если депутат был избран по одномандатному округу, он может сохранить депутатство в законодательном органе, если все его депутаты избраны по одномандатным округам (ФЗ от 28.06. 2014 г.).

При проведении выборов *высшего должностного лица* субъекта РФ каждый кандидат на данную должность представляет 3 кандидатуры, одну из которых в случае избрания уже на следующий день он наделяет своим указом полномочиями члена СФ от исполнительного органа госвласти субъекта.

Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу. Члены Совета Федерации не создают фракции и партийные объединения.

## **Государственная Дума**

Государственная Дума — нижняя палата Федерального Собрания, в нее входят 450 депутатов. По Конституции 1993 г. депутаты избирались на 4 года (первый состав — сроком на 2 года).

Начиная с 2011 г. Дума избирается на 5 лет.

Первые четыре Думы избирались по смешанной избирательной системе:

— половина депутатов (225) избиралась от 225 одномандатных округов по мажоритарной избирательной системе (вся страна делилась на 225 избирательных округов, побеждал кандидат, набравший большинство голосов в своем округе);

— другая половина депутатов (225) избиралась по партийным спискам по общефедеральному избирательному округу. Чтобы попасть в Думу, партия или общественно-политическое движение должно было преодолеть 5 %-ный барьер (набрать не менее 5 % голосов избирателей в масштабах всей страны). В Думе 225 мест распределялись между этими партиями и движениями пропорционально полученным голосам избирателей.

В Думу 1-го созыва в декабре 1993 г. из 13 зарегистрированных партий и движений прошли 8: ЛДПР, «Выбор России», КПРФ, «Женщины России», «Аграрная партия», «Яблоко», ПРЕС («Партия российского единства и согласия»), «Демократическая партия России».

В Думу 2-го созыва в 1995 г. из 43-х партий и движений прошли 4: КПРФ, «Наш дом — Россия», ЛДПР, «Яблоко».

В Думу 3-го созыва в 1999 г. — 6 партий и движений: КПРФ, «Единство», «Отечество — вся Россия», «Союз правых сил», ЛДПР, «Яблоко».

В Думу 4-го созыва в 2003 г. — 4 партии и движения: «Единая Россия» (более 300 депутатов), «Родина», КПРФ, ЛДПР.

Каждая партия, прошедшая в Думу, образовывала свою фракцию, в нее входили и депутаты, прошедшие по одномандатным округам.

В Госдуме 1, 2 и 3-го созыва было по три депутатских группы — это объединения, создающиеся из депутатов-единомышленников, если их наберется 35 и более человек по одномандатным округам. Например, «Регионы России», «Агропромышленная», «Народный депутат» — депутатские группы в Думе 3-го созыва.

Выборы в Думу 5-го созыва в 2007 г. прошли по новому избирательному закону:

— были отменены одномандатные округа, все 450 депутатов избирались по партийным спискам. Чтобы попасть в Думу, партия должна была преодолеть 7 %-ный барьер, т. е. получить не менее 7 % голосов избирателей по всей стране;

— запрещены избирательные блоки партий и движений;  
— упразднена графа «Против всех» в избирательных бюллетенях.

В Думу 5-го созыва в 2007 г. прошли 4 партии: «Единая Россия» (315 депутатов), КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия».

В Думу 6-го созыва в 2011 г. прошли те же 4 партии: «Единая Россия» (238 депутатов), КПРФ (92), «Справедливая Россия» (64), ЛДПР (56).

В Думу 7-го созыва выборы прошли досрочно: вместо декабря 2016 г. — в сентябре месяце. Вновь 225 депутатов стали избираться по одномандатным округам.

«Единая Россия» по партийным спискам получила 140 мест, КПРФ — 35, ЛДПР — 34, «Справедливая Россия» — 16.

По одномандатным округам у «Единой России» — 203 депутата, у КПРФ — 7, у «Справедливой России» — 7, у ЛДПР — 5.

Таким образом, «Единая Россия» имеет в Госдуме 343 места, КПРФ — 42, ЛДПР — 39 и «Справедливая Россия» — 23.

*Согласно Конституции, депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.*

Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе, они не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой.

Статус члена Совета Федерации и депутата Госдумы определяется Федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».



## **Полномочия Совета Федерации и Государственной Думы**

**Полномочия Совета Федерации:**

- утверждает изменения границ между субъектами Российской Федерации;
- утверждает указ Президента о введении военного положения, чрезвычайного положения;
- решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации;
- назначает выборы Президента Российской Федерации;
- отрешает Президента от должности;
- назначает на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда РФ (Высшего Арбитражного Суда РФ до 2014 г.);
- назначает на должность и освобождает от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей;
- назначает на должность и освобождает от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов;
- одобряет законы, принятые Госдумой, большинством голосов от общего числа членов.

Председатели Совета Федерации: с 1993 г. — Владимир Шумейко, с 1995 г. — губернатор Орловской области Егор Строев, с 2002 г. — Сергей Миронов (представитель Законодательного Собрания Санкт-Петербурга), с 2011 г. его заменила Валентина Матвиенко.

Совет Федерации имеет Совет палаты, который определяет повестку заседаний, 10 постоянных комитетов, в одном из которых обязательно должен работать член СФ, временные комиссии.

**Полномочия Государственной Думы:**

- дает согласие Президенту на назначение Председателя Правительства РФ;
- решает вопрос о доверии Правительству;
- назначает на должность и освобождает от должности:
  - Председателя Центрального Банка РФ;
  - Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов;
  - Уполномоченного по правам человека;
- объявляет амнистию;

- выдвигает обвинение против Президента для отрешения его от должности;
- принимает законы.

## **Порядок принятия законов**

Право законодательной инициативы (разработки и внесения законопроектов в Госдуму) принадлежит:

- Президенту Российской Федерации;
- Совету Федерации, его членам;
- депутатам Государственной Думы;
- Правительству Российской Федерации;
- законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации;
- высшим судам Российской Федерации — Конституционному, Верховному по вопросам их ведения.

Все законопроекты вносятся в Государственную Думу.

Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

Федеральные законы принимаются Государственной Думой в трех чтениях, бюджет — в четырех чтениях.

Первое чтение — это принятие законопроекта в основном. Затем в него вносятся поправки в профильном комитете Госдумы (например, в закон об образовании — в Комитете по образованию и науке).

Второе чтение — обсуждение и голосование поправок к закону.

Третье чтение — принятие закона в окончательном виде.

Закон считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы (226 и более голосов).

Принятые Госдумой федеральные законы в течение 5 дней передаются в Совет Федерации для одобрения большинством голосов. В случае, если Совет Федерации отклонит закон, палаты могут создать согласительную комиссию для

преодоления возникших разногласий, после этого федеральный закон повторно рассматривается в Госдуме.

Но Дума может настоять на своем и ничего не менять в законе, проголосовав за него повторно 2/3 голосов.

*Принятый федеральный закон направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.*

Президент имеет право вето и может отклонить закон. В этом случае создается согласительная комиссия трех сторон (представителей палат и Президента), но Госдума и Совет Федерации могут преодолеть вето Президента, проголосовав за ранее принятую редакцию закона 2/3 голосов в каждой палате. В этом случае Президент обязан подписать и обнародовать закон.

Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение 14 дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию.

Датой принятия федерального закона считается день его принятия в окончательной редакции Госдумой, датой принятия федерального конституционного закона считается день, когда он одобрен обеими палатами.

Официальным опубликованием этих законов считается первая публикация текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» (выходит еженедельно, 52 номера в год) или первое размещение их на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

## **Структура Государственной Думы**

В структуру Государственной Думы входят Председатель, его заместители, Совет Думы, комитеты, комиссии, аппарат.

Председателями Госдумы были Иван Рыбкин, Геннадий Селезнев, Борис Грызлов, Сергей Нарышкин. Осенью 2016 г. Думу возглавил Вячеслав Володин.

В Совет Думы входят Председатель Думы, его заместители, руководители фракций и внутрифракционных групп. Совет Думы

разрабатывает общую программу работы палаты на очередную сессию, составляет календарь рассмотрения законопроектов, направляет в комитеты законопроекты, принимает решения о проведении парламентских слушаний и т. д.

**Комитеты Думы.** Депутаты (за исключением Председателя Думы и его заместителей) обязаны войти в один из комитетов палаты. В каждом работает от 12 до 35 человек. Комитеты играют важную роль: проводят экспертную оценку поступивших в Думу законопроектов, вносят в них многочисленные поправки, готовят законопроекты к слушанию на пленарных заседаниях Думы, организуют парламентские слушания и т. д.

Число комитетов в Госдуме 7-го созыва — 26:

- по государственному строительству и законодательству;
- по труду, социальной политике и делам ветеранов;
- по бюджету и налогам;
- по финансовому рынку;
- по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству;
- по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям;
- по энергетике;
- по транспорту и строительству;
- по обороне;
- по безопасности и противодействию коррупции;
- по международным делам;
- по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками;
- по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления;
- по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока;
- по Регламенту и организации работы Государственной Думы;
- по охране здоровья;
- по образованию и науке;
- по вопросам семьи, женщин и детей;
- по аграрным вопросам;
- по экологии и охране окружающей среды;
- по культуре;
- по делам общественных объединений и религиозных организаций;
- по делам национальностей;
- по физической культуре, спорту, туризму и делам молодежи;
- по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству;
- по информационной политике, информационным технологиям и связи.

Тринадцать комитетов возглавляют члены «Единой России», по 5 — члены ЛДПР и КПРФ, 3 — члены «Справедливой России».

Госдума вправе направить парламентский запрос Председателю Правительства, членам Правительства, Генеральному прокурору РФ, Председателю Центрального Банка РФ, руководителям иных федеральных органов власти, органам госвласти субъектов, органам местного самоуправления. Должностное лицо, получившее запрос, обязано ответить на него в устной форме на заседании Думы или в письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня получения.

Депутат Думы вправе направить запрос в эти же органы самостоятельно и получить ответ в письменной или иной форме не позднее чем через 30 дней с момента его получения.

### **Условия роспуска Государственной Думы Президентом**

Госдума может быть распущена Президентом РФ в трех случаях:

- если она трижды отвергнет кандидатуру главы Правительства, предложенную Президентом;

- если Госдума выразит недоверие Правительству (а Президент не согласится с этим решением), Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие, то Президент обязан отправить в отставку Правительство либо распустить Думу;

- если Председатель Правительства поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству, а Дума в доверии откажет, то Президент в течение 7 дней принимает решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

Но Президент не может распустить Думу:

- в течение года после ее избрания;
- с момента выдвижения ею обвинения против Президента;
- в период действия на территории страны военного или чрезвычайного положения;
- в течение 6 месяцев до окончания срока полномочий Президента.

## 8. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – ВЫСШИЙ ОРГАН ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (1990–2000-е гг.)

*Необходимо знать порядок формирования Правительства, роль Президента, главы Правительства и Государственной Думы в его формировании, полномочия Правительства, его структуру и порядок решения вопроса об отставке Правительства.*

### **Порядок формирования Правительства РФ**

В 1990 г. Председатель Верховного Совета РСФСР Б. Н. Ельцин предлагал кандидатуру Председателя Совета Министров вновь избранному Верховному Совету РСФСР, затем — для утверждения Съезду. Первый Съезд народных депутатов России утвердил главой Совета Министров РСФСР И. С. Силаева. Затем глава правительства Силаев предлагал структуру и состав правительства Верховному Совету, который формировал его.

*С появлением поста Президента России в 1991 г. функция формирования правительства перешла от Верховного Совета к Президенту.* Б. Н. Ельцин предлагал главу правительства Верховному Совету, Съезду — для утверждения, затем своим указом формировал правительство (структуру и состав правительства предлагал Президенту глава правительства).

По Конституции РФ 1993 г. Президент РФ:

— назначает Председателя Правительства с согласия Государственной Думы, может трижды настаивать на своей кандидатуре, угрожая Думе роспуском;

— по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров;

— имеет право председательствовать на заседаниях Правительства.

## Полномочия Правительства РФ

По Конституции РФ Правительство наделяется следующими полномочиями:

- разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет отчет об исполнении бюджета;

- представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Госдумой;

- обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;

- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

- осуществляет управление федеральной собственностью;

- осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

- осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

Порядок деятельности Правительства определяется федеральным конституционным законом. Сейчас действует ФКЗ 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации».

Согласно этому закону Правительство руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти (кроме переданных в ведение Президента РФ в 2004 г. и позднее), контролирует их деятельность, может создавать свои территориальные органы и назначать их должностных лиц. Распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, разрабатывает положения о них.

Правительство РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей министров, руководителей агентств, служб, находящихся в ведении Правительства, их заместителей;

руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении министерств и их заместителей. Может создавать организации, координационные и совещательные органы при Правительстве.

Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Они обязательны к исполнению, но в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента могут быть отменены Президентом РФ.

Правительство слагало полномочия перед вновь избранным Верховным Советом, с 1991 г. слагает полномочия перед вновь избранным Президентом.

Президент может отправить Правительство в отставку: по Закону 1991 г. — с согласия Верховного Совета, по Конституции РФ 1993 г. согласие парламента не требуется, Президент самостоятелен в принятии этого решения.

Если Правительство подает в отставку, решает вопрос Президент (принимает или отклоняет ее).

Государственная Дума может выразить недоверие Правительству большинством голосов. Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Думы.

Если Госдума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент обязан отправить Правительство в отставку либо распустить Думу.

Председатель Правительства может поставить перед Думой вопрос о доверии. Если Дума в доверии откажет, то Президент в течение 7 дней принимает решение об отставке Правительства либо роспуске Госдумы и назначении новых выборов.

В случае отставки или сложения полномочий Правительство по поручению Президента продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ.

Следует помнить, что на основе решения V съезда о дополнительных полномочиях Президента в связи с началом экономических реформ (до декабря 1992 г.) Б. Н. Ельцин мог сам возглавить Правительство или назначить его главу.



## Структура Правительства РФ

Под структурой Правительства понимается определенное число замов главы Правительства, министров. Структура Правительства часто меняется.

В Правительстве 1990 г. было 3 первых заместителя Председателя, 4 заместителя, 14 министров, 8 председателей госкомитетов, Управляющий делами (с 1992 г. — это Руководитель Аппарата Правительства).

Отличие министерства от госкомитета: оба являлись федеральным органом исполнительной власти, но министр руководил отраслью на правах единоначалия, а госкомитет осуществлял межотраслевое руководство на коллегиальных началах. С 1996 г. председатели госкомитетов перестали входить в состав Правительства.

В Правительстве, сформированном В. В. Путиным в мае 2000 г., Председатель М. М. Касьянов имел 5 заместителей, в составе Правительства — 26 министров, ранг министра и у Руководителя Аппарата Правительства.

В феврале 2004 г. накануне выборов президента В. В. Путин отправил правительство Касьянова в отставку, сформировал новое правительство во главе с М. Е. Фрадковым. После повторного избрания президентом в марте 2004 г. и принесения присяги Путин отправил правительство Фрадкова в отставку и заново сформировал его.

Фактически была проведена *административная реформа федеральных органов исполнительной власти*: число министерств уменьшено в феврале 2004 г. до 15, в марте — до 16. Это произошло за счет преобразования ряда бывших министерств в агентства при министерствах. При этом только министерства получили право-устанавливающие функции. В ходе реформы 2004 г. часть министерств (с образованными в их составе агентствами и службами) была передана в ведение Президента РФ. Число заместителей министров сократилось до 2-х (ранее доходило до 11–18).

В 2016 г. в правительстве Д. А. Медведева 8 заместителей, в том числе один первый (И. Шувалов) и 22 министра:

- министр внутренних дел;
- министр по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- министр здравоохранения;

министр иностранных дел;  
министр культуры;  
министр обороны;  
министр образования и науки;  
министр по делам Северного Кавказа;  
министр по развитию Дальнего Востока;  
министр природных ресурсов и экологии;  
министр промышленности и торговли;  
министр связи и массовых коммуникаций;  
министр сельского хозяйства;  
министр строительства и жилищно-коммунального хозяйства;  
министр спорта;  
министр транспорта;  
министр труда и социальной защиты;  
министр финансов;  
министр юстиции;  
министр экономического развития;  
министр энергетики;  
министр Российской Федерации, ответственный за организацию работы Правительственной комиссии по координации деятельности «Открытого правительства».

Поскольку рядом министерств, агентств и служб руководит Президент, в ведении Правительства находятся следующие федеральные органы исполнительной власти:

- Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав):
- Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор);
  - Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА);
- Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры):
- Федеральное агентство по туризму (Ростуризм);
- Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки):
- Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор);
  - Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь);
- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды):
- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет);
  - Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор);
  - Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы);
  - Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз);

- Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра);
- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг);
- Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт);
- Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития);
- Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь):
- Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор);
- Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям (Роспечать);
- Федеральное агентство связи (Россвязь);
- Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа (Минкавказ);
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз):
- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор);
- Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство);
- Министерство спорта Российской Федерации (Минспорт);
- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства (Минстрой);
- Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс):
- Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор);
- Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация);
- Федеральное дорожное агентство (Росавтодор);
- Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор);
- Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот);
- Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруд):
- Федеральная служба по труду и занятости (Роструд);
- Министерство финансов Российской Федерации (Минфин):
- Федеральная налоговая служба (ФНС);
- Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование);
- Федеральная таможенная служба (ФТС);
- Федеральное казначейство (Казначейство);
- Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития):
- Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация);

- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр);
- Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент);
- Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество);

Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго).

#### Федеральные службы и агентства:

- Федеральная антимонопольная служба (ФАС);
- Федеральная служба государственной статистики (Росстат);
- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор);
- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор);
- Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв);
- Федеральное агентство научных организаций (ФАНО);
- Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН).

Кроме того, в ведении Правительства имеется более 50 различных комиссий.

#### Иные органы при Правительстве:

- Аналитический центр при Правительстве РФ;
- Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ;
- Российский государственный военный историко-культурный центр при Правительстве РФ;
- Финансовый университет при Правительстве РФ и др.

#### Председатели Правительства России в 1990–2000-е гг.:

- Силаев Иван Степанович (июнь 1990 — сентябрь 1991);
- Ельцин Борис Николаевич (ноябрь 1991 — июнь 1992);
- Гайдар Егор Тимурович, исполняющий обязанности Председателя (июнь — декабрь 1992);
- Черномырдин Виктор Степанович (декабрь 1992 — март 1998);
- Кириенко Сергей Владиленович (март — август 1998);
- Примаков Евгений Максимович (сентябрь 1998 — май 1999);
- Степашин Сергей Вадимович (май — август 1999);
- Путин Владимир Владимирович (август — декабрь 1999);
- Касьянов Михаил Михайлович (с января 2000 г. — исполняющий обязанности председателя, май 2000 — февраль 2004 — председатель);
- Фрадков Михаил Ефимович (февраль 2004 — сентябрь 2007);
- Зубков Виктор Алексеевич (сентябрь 2007 — май 2008);
- Путин Владимир Владимирович (май 2008 — май 2012);
- Медведев Дмитрий Анатольевич (с мая 2012 г.).

## 9. СОВЕТЫ КАК ОРГАНЫ МЕСТНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (1917 — КОНЕЦ 1980-х гг.)

*Необходимо знать особенности выборов депутатов в местные Советы и сроки, на которые они избирались в соответствии с Конституциями страны, формы работы Советов (съезды, сессии, комиссии), порядок формирования исполнительных комитетов Советов и их структуру.*

Второй Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов в октябре 1917 г. провозгласил Советы органами госвласти на территории всей страны.

Советы трижды меняли свои названия:

1917–1936 гг. — Советы рабочих, солдатских (с 1918 г. — красноармейских), крестьянских депутатов (подчеркивался их классовый состав);

по Конституции СССР 1936 г. — Советы депутатов трудящихся;

по Конституции СССР 1977 г. — Советы народных депутатов.

Местные Советы строились по территориальному принципу: губернские, уездные, волостные, городские, сельские.

На территории губерний, уездов, волостей с 1917 г. органами государственной власти являлись соответствующие съезды Советов — губернские, уездные, волостные. На территории городов и сел действовали городские и сельские Советы (съездов не было).

Выборы в местные Советы имели те же особенности, что и на Всероссийские, Всесоюзные съезды: они были не всеобщими (часть населения лишалась избирательных прав), не прямыми, а многоступенчатыми; не равными (рабочие имели преимущество), с открытым голосованием.

По Конституции РСФСР 1918 г. в ведении местных съездов Советов находились следующие вопросы:

— проведение в жизнь всех постановлений высших органов советской власти;

— проведение мероприятий по хозяйственному и культурному подъему данной территории, разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное значение;

— руководство всей деятельностью Советов в пределах данной территории.

Съезды избирали свои исполнительные органы — исполкомы Советов. В губисполкоме число членов не должно было превышать 25, в уездном — 20, в волостном — 10.

Исполкомы Советов были ответственны перед избравшим их съездом. Они сосредоточивали в своих руках руководство промышленностью, сельским хозяйством, культурным строительством. Как правило, работали в форме пленумов. Между пленумами все текущие вопросы решал президиум исполкома, он контролировал деятельность учреждений на своей территории.

Всю оперативную работу вели отделы исполкома, построенные в основном по отраслевому принципу. При губернских исполнительных комитетах создавались следующие отделы: 1) управления; 2) военный; 3) юстиции; 4) труда и социального обеспечения; 5) народного образования; 6) почт и телеграфов; 7) финансов; 8) земледелия; 9) продовольствия; 10) государственного контроля; 11) Совет народного хозяйства; 12) здравоохранения; 13) статистики; 14) чрезвычайной комиссии; 15) коммунальный. При уездном исполкоме существовали те же отделы, кроме отделов почт и телеграфов, юстиции и ЧК.

Горсоветы и сельсоветы избирались населением на 3 месяца, работали в форме пленумов, также избирали свои исполкомы. По Конституции РСФСР 1925 г. горсоветы и сельсоветы избирались на 1 год.

XII съезд партии в 1923 г. принял решение об изменении территориально-административного деления. Губернии, уезды, волости заменялись на области (края), округа, районы. Первой в виде эксперимента в 1923 г. была создана Уральская область, разделенная на округа и районы. В 1925 г. образованы Северо-Кавказский и Сибирский края, в 1926 г. — Дальневосточный; в 1927 г. появилась Ленинградская область, в 1929 г. — Московская.

К 1930 г. административно-территориальная реформа завершилась. В 1930 г. с началом массовой коллективизации округа как излишнее звено были ликвидированы. В 1930-е гг. проводилось разукрупнение краев и областей. В 1934 г. Уральская область была разделена на Свердловскую, Челябинскую и Обско-Иртышскую области.

По Конституции СССР 1936 г. к местным Советам относились Советы депутатов трудящихся: краевые, областные, национальных округов, районные, городские, сельские.

Отменялись съезды Советов, на всей территории страны стали действовать Советы и их исполкомы, избиравшиеся на первой сессии Совета. Все местные Советы стали избираться на 2 года вместо 1.

Выборы во все Советы стали всеобщими, прямыми, равными, тайными. По новой избирательной системе выборы в местные Советы прошли в 1939 г.

Советы стали работать в форме сессий. Сессии краевых, областных Советов, в городах с районным делением созывались не реже 4-х раз в год, прочих — не реже 6 раз в год.

В 1940 г. появилась новая форма работы депутатов Советов — постоянные комиссии. Они создавались как внутренние органы Советов, состоящих из депутатов: местной промышленности, бюджетная, оборонная, коммунального хозяйства, торговли и сельского хозяйства, по здравоохранению, школьная и т. п. Основная задача комиссий — систематический контроль за выполнением решений партии и правительства во всех областях народного хозяйства, культуры и быта.

Исполком Совета — исполнительный и распорядительный орган, подотчетный Совету. Это коллегиальный орган государственного управления, осуществлявший повседневное руководство всем хозяйственным и культурным строительством на своей территории. Он руководил местной промышленностью, сельским хозяйством, народным образованием, организовывал практическое проведение в жизнь решений своего Совета и вышестоящих органов. Избирались исполкомы Советами на первой сессии. Исполкомы сельсоветов состояли обычно из 5–7 членов, городских — 9–15, районных — 7–11, областных — 11–23. Исполкомы поддерживали тесную связь с постоянными комиссиями и депутатами, опирались на местный актив.

Для руководства отдельными отраслями государственного управления местные Советы (за исключением сельских) создавали отделы и управления исполкомов. Они находились в двойном подчинении — подчинялись своему Совету и соответствующему отделу исполкома вышестоящего Совета. Отделы и управления исполкомов краевых, областных Советов подчинялись своему Совету и соответствующему министерству союзной республики. Помимо отраслевых отделов и управлений исполком имел и ряд других отделов, непосредственно входивших в его аппарат и ведавших определенным кругом вопросов (общий отдел, отдел кадров и т. п.). Они не имели подчиненных объектов управления, а составляли рабочий аппарат исполкома.

В работу местных Советов большие изменения внесла Великая Отечественная война. В первый день войны был издан указ Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении»: в местностях, объявленных на военном положении, все функции органов государственной власти были переданы военным советам фронтов, армий, округов. Местные Советы должны были содействовать военному командованию.

В тылу Советы занимались оборонным строительством, мобилизацией населения, размещением эвакуированных предприятий, трудоустройством семей фронтовиков, материальным и продовольственным снабжением фронта, перестройкой работы промышленности на военный лад, организацией общественного питания и т. п.

Около половины депутатов были взяты на фронт, сессии созывались редко, в основном работали постоянные комиссии Советов. На 1 января 1945 г. на учете в местных Советах состояла лишь 1/3 довоенного числа депутатов. Кворум для проведения сессий устанавливался исходя из наличного состава депутатов.

Возросла роль исполкомов, они решали вопросы, требовавшие коллегиального рассмотрения на сессиях. Многие функции исполкомов выполнялись единолично их руководителями и руководителями отделов. К концу войны более 50 % членов исполкомов и около 70 % председателей Советов не являлись депутатами, а были кооптированы.

После войны выборы в местные Советы прошли в 1947–1948 гг. Но сессии Советов созывались с нарушением сроков, на них редко ставились конкретные вопросы, обсуждение часто было



формальным. Предложения, вносимые депутатами, часто оставались без внимания, а критика работы предприятий и учреждений не имела последствий. Депутаты, как правило, отчитывались перед народом о своей деятельности лишь во время очередных перевыборов.

Согласно Конституции СССР 1977 г. срок полномочий местных Советов увеличился до 2,5 лет. Сессии сельских, поселковых Советов созывались не реже 6 раз в год, остальных Советов — 4 раза в год. Стали практиковаться выездные сессии Советов, что дало возможность привлечь к работе широкий круг граждан; сессии без выступлений докладчиков: доклады предварительно рассылались депутатам, чтобы те могли их обдумать, более активно обсудить.

К концу 1980-х гг. стала понятна необходимость реформирования деятельности Советов с целью превращения их по-настоящему в полновластные органы власти.

Необходимо представлять основные недостатки деятельности Советов:

- выборы в них проходили формально, на безальтернативной основе: на одно место в Совет выдвигался 1 кандидат; в облсовет его выдвигал обком КПСС, в райсовет — райком КПСС, в горсовет — горком КПСС. Затем проводилось собрание трудового коллектива по выдвижению кандидата, утвержденное партией. Население голосовало за него на выборах;

- Советы не обладали всей полнотой власти на своей территории: все основные, наиболее важные решения по социально-экономическому развитию территории принимали обкомы (крайкомы), райкомы, горкомы КПСС. Советы на сессии дублировали эти решения;

- поскольку Советы представляли собой систему органов власти, вышестоящие Советы (например, областные) могли отменить решения нижестоящих;

- еще в большей зависимости находились исполкомы Советов: согласно принципу двойного подчинения они были подотчетны как Совету, их избравшему, так и исполкому вышестоящего Совета;

- права и обязанности Советов разных уровней не были четко разграничены, все они занимались одним и тем же. Реально же

полномочия сосредотачивались на областном уровне, а нижестоящие Советы были лишены свободы действий;

— до 1991 г. в стране существовала унитарная бюджетная система, при которой каждый нижестоящий бюджет был составной частью вышестоящего, а вместе они образовывали единый госбюджет. Советы не могли по своему усмотрению переключать средства с одной статьи на другую, все расходы жестко регламентировались сверху. Советы не были заинтересованы в привлечении дополнительных средств в бюджет, так как они изымались вышестоящим органом.

## **10. РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ В КОНЦЕ 1980-х — НАЧАЛЕ 1990-х гг. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РФ ПО КОНСТИТУЦИИ 1993 г.**

*Необходимо знать, что нового появилось в системе выборов в местные Советы, как укрепилась их материально-финансовая база, почему и когда вместо исполкомов Советов появились администрации, почему и как были распущены Советы в октябре 1993 г. Следует помнить о разделении местных органов власти в связи с выходом Закона СССР 1990 г. на органы госвласти и органы местного самоуправления. Четко представлять, какие важные изменения были внесены в деятельность госвласти субъектов РФ Конституцией 1993 г.*

### **10.1. Реформирование местных Советов**

В декабре 1988 г. сессия Верховного Совета СССР 11-го созыва внесла изменения в Конституцию СССР 1977 г. с целью усиления самостоятельности Советов как органов власти:

— впервые устанавливались единые сроки избрания во всех Советах снизу доверху — 5 лет, что должно было способствовать их деятельности как целостной системы;

— выборы во все Советы должны были проходить на альтернативной основе;

— увеличивались сроки предвыборной кампании с 2-х до 4-х месяцев, право выдвигать кандидатов получили трудовые коллективы вне зависимости от количества работников. Впервые это право получили избиратели по месту жительства;

— запрещалось быть депутатами Советов работникам исполкомов, руководителям ведомств, судьям, арбитрам — лицам, которых назначал или выбирал Совет, чтобы не мешать контролю Советов за этими органами и должностными лицами;

- вводились должности председателей Советов всех уровней;
- появились президиумы в местных Советах (за исключением мелких городов районного подчинения, поселковых и сельских Советов);

- председатели Советов и их президиумы должны были организовывать всю работу сессий, исполкомы эту функцию утрачивали.

9 апреля 1990 г. вышел Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». По этому закону *низовые Советы (городские, районные, поселковые, сельские) объявлялись органами местного самоуправления*. Местными органами госвласти оставались Советы более высокого уровня: краевые, областные, автономных округов, автономных областей.

Была улучшена материальная база деятельности всех местных Советов:

- им дано право самим устанавливать ставки налогов с прибыли местных предприятий, вводить местные налоги и сборы;

- бюджеты всех местных Советов стали самостоятельными: на 1991 г. каждый Совет уже сам разрабатывал, утверждал и исполнял бюджет своей территории;

- в бюджет Совета стали зачисляться подоходный налог, налог с кооперативов, за аренду земли, за природные ресурсы и др.;

- местные Советы получили право вступать во внешнеэкономические связи на принципах валютной самоокупаемости: заключать договоры с зарубежными партнерами на реализацию, приобретение продукции, создавать совместные предприятия, вести приграничную торговлю.

Поскольку низовые Советы Законом СССР 1990 г. были объявлены органами местного самоуправления, далее речь пойдет только о реформировании Советов — краевых, областных, автономных областей, автономных округов, остававшихся органами государственной власти.

В связи с тем, что во время путча в августе 1991 г. ряд облизполкомов Советов так называемого «красного пояса России» (Ульяновского, Владимирского, Рязанского, Тамбовского, Тульского, Липецкого) поддержал ГКЧП, Верховный Совет предоставил Президенту право реорганизовать органы исполнительной власти в областях, краях, автономных областях и автономных округах.

22 августа 1991 г. вышел указ Президента о прекращении полномочий исполкомов этих Советов народных депутатов. Вместо них должны были формироваться областные и краевые администрации.

Если ранее председатели исполкомов областных и краевых Советов избирались на первой сессии вновь избранного Совета, то главы областных, краевых администраций стали назначаться Президентом.

В некоторых субъектах начались противоречия между назначенными главами администраций и Советами. Верховный Совет России во главе с Р. И. Хасбулатовым выступил против назначения глав администраций. В марте 1992 г. был издан закон об областном, краевом Совете и областной, краевой администрации, по которому глава администрации должен был избираться, как и Совет, всем населением на 5 лет. Совет получал сильные контрольные полномочия в отношении администрации.

Но этот закон не действовал. Главы администраций продолжали назначаться вплоть до 1995 г.

Чтобы устранить противоречия между Советами и главами администраций краев и областей, с осени 1992 г. Б. Н. Ельцин внес изменения в порядок их назначения. Отныне он мог назначать глав администраций субъектов только по согласованию с соответствующими Советами народных депутатов.

В условиях экономических реформ были внесены изменения и в деятельность Советов. В 1992–1993 гг. в целях улучшения их работы (требовались ежедневные решения множества вопросов) Советы областей, краев, автономной области, автономных округов, Москвы и Санкт-Петербурга стали избирать из своего состава *Малый Совет*, состоящий не более чем из 1/5 части депутатов, работающих в Совете. Малый Совет стал работать на постоянной основе, получил право решать все вопросы Совета между сессиями, за исключением наиболее важных, касающихся утверждения бюджета, программ развития территории, избрания председателя Совета, создания комиссий депутатов и др. В связи с созданием Малых Советов Советы могли упразднить свои президиумы.

В октябре 1993 г. Президент РФ Б. Н. Ельцин вслед за Съездом народных депутатов и Верховным Советом РФ своим указом распустил Советы в субъектах РФ. Вместо них весной 1994 г.

должны были пройти выборы в новые представительные органы государственной власти, наделяющиеся законодательными функциями. Численность депутатов в них уже не могла превышать 50 человек.

## **10.2. Законодательные и исполнительные органы власти в субъектах РФ по Конституции 1993 г.**

Как уже отмечалось, Конституция РФ 1993 г. уравняла в политических правах все субъекты РФ:

1) заявила о равноправии всех субъектов между собой во взаимоотношениях с органами федеральной власти;

2) в каждом субъекте Российской Федерации должен был избираться представительный орган госвласти, получавший *законодательные функции*. Ранее свои законодательные органы власти имели лишь автономные республики, и это право закреплялось в их Конституциях.

Согласно Конституции РФ 1993 г. все прочие субъекты должны иметь свой Устав — закон, принимаемый законодательным органом власти субъекта, в котором субъект самостоятельно определяет:

— название законодательного (представительного) органа власти субъекта, число его депутатов, сроки их избрания, полномочия;

— название главы исполнительной власти, его полномочия и т. д.

В республиках РФ действуют Государственные Советы, Государственные Собрания, Народные Собрания, Парламенты, Народные Хуралы (Бурятия и Калмыкия), Верховный Хурал — в Тыве, Народное Собрание — Халнъа-Тулам — в Ингушетии. В Башкортостане, Карелии, Кабардино-Балкарии, Республике Саха (Якутии) — двухпалатные парламенты, в прочих субъектах — однопалатные. В краях и областях действуют Думы, Собрания депутатов, Законодательные Собрания и т. д.

После событий в Беслане (осень 2004 г.) президент В. В. Путин в целях укрепления вертикали власти предложил изменить порядок избрания высших должностных лиц субъектов. С 2004 г. полномочный представитель Президента в федеральном округе после предварительных консультаций с общественными объединениями

предлагал главе Администрации Президента как минимум две кандидатуры на пост главного должностного лица субъекта (главы республики, губернатора, мэра г. Москвы), учитывая их авторитет, деловую репутацию, опыт государственной и общественной деятельности. Администрация Президента отвечала за обоснованность предложений, объективность и достоверность сведений о кандидатах.

Президент представлял одну из кандидатур законодательному органу власти субъекта, который наделял его полномочиями большинством голосов.

С 2009 г. предложения по кандидатурам на должность главы региона стала вносить Президенту партия, одержавшая победу на выборах в законодательный орган субъекта (во всех субъектах — это «Единая Россия»). При этом она должна была представить не менее 3-х кандидатур и не позднее чем за 90 дней до истечения срока полномочий губернатора, после консультаций с Президентом РФ. Президент представлял одну из кандидатур законодательному органу власти субъекта, который наделял его полномочиями большинством голосов.

В апреле 2012 г. по инициативе президента Д. А. Медведева был принят федеральный закон, предусматривавший возвращение прямых выборов глав регионов. В апреле 2013 г. по инициативе президента В. В. Путина в закон внесены поправки, дающие право субъектам заменить всенародные выборы глав власти голосованием в парламенте по нескольким кандидатурам. В 2013 г. четыре республики Северного Кавказа — Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия и Карачаево-Черкесия — отказались от прямых выборов, и они прошли через парламенты в 2013–2016 гг. В 2014 г. прошли не прямые выборы в Республике Крым и Севастополе, в 2015 г. — в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах.

Более чем в 70 субъектах в 2012–2016 гг. население избрало высших должностных лиц субъектов — губернаторов, глав республик.

### **10.3. Органы государственной власти Свердловской области (1994–2000-е гг.)**

*В общих чертах надо представлять основные органы госвласти, действующие на территории Свердловской области.*

В 1994 г. появилась Свердловская областная Дума.

По Уставу Свердловской области, принятому в 1994 г., с 1996 г. по 2011 г. действовало Законодательное Собрание Свердловской области, состоявшее из двух палат.

Областная Дума — нижняя палата, состояла из 28 депутатов, избираемых на 4 года. Каждые два года происходила ротация (обновление) половины депутатов.

Палата Представителей (верхняя) состояла из 21 депутата, избираемых также на 4 года.

Депутаты Областной Думы осуществляли депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, а депутаты Палаты Представителей — без отрыва от основной деятельности (за исключением председателя Палаты и его заместителей).

Полномочия Областной Думы:

- принимала законы, передавала их для одобрения в Палату Представителей;
- давала согласие на назначение на должность Председателя Правительства Свердловской области, руководителей исполнительных органов государственной власти Свердловской области в сферах финансов и социальной защиты населения, основного органа по управлению государственным имуществом Свердловской области;
- решала вопрос о доверии Правительству Свердловской области;
- избирала по представлению губернатора судей Уставного Суда Свердловской области (он следит за соответствием законов, издаваемых в области, Уставу Свердловской области);
- согласовывала назначение прокурора Свердловской области;
- осуществляла законодательную инициативу в Федеральном Собрании Российской Федерации.

Право законодательной инициативы имели обе палаты Законодательного Собрания, губернатор, депутаты, Правительство,



Уставной, областной, арбитражный суды, областной прокурор, органы местного самоуправления.

Полномочия Палаты Представителей:

— одобряла законы, принятые Областной Думой;

— принимала постановления об обращении в Конституционный Суд РФ от имени области по вопросам, относящимся к ведению Законодательного Собрания;

— принимала постановления об обращении в суд об отмене противоречащих законодательству решений представительных органов муниципальных образований;

— защищала интересы территорий и национальных меньшинств в местах их компактного проживания.

По новому Уставу Свердловской области 2010 г. с декабря 2011 г. Законодательное Собрание стало однопалатным органом. Оно состоит из 50 депутатов, избираемых на 5 лет. Половина их (25) избирается по одномандатным округам, другая половина — по партийным спискам.

По итогам выборов 2016 г. в Законодательном Собрании «Единая Россия» имеет 36 депутатов, «Справедливая Россия» — 5, КПРФ и ЛДПР — по 4 депутата, «Российская партия пенсионеров за справедливость» — 1.

Председатель Законодательного Собрания с декабря 2011 г. — Людмила Валентиновна Бабушкина.

Право законодательной инициативы принадлежит депутатам Законодательного Собрания, губернатору, Правительству области, Уставному Суду, областному суду, арбитражному суду Свердловской области, областной Избирательной комиссии, прокурору области, представительным органам муниципальных образований. Законодательная инициатива может также осуществляться не менее чем 10 тыс. проживающих в Свердловской области граждан РФ, обладающих активным избирательным правом.

Законопроекты, вносимые в порядке законодательной инициативы губернатором, по его предложению рассматриваются в первоочередном порядке. Губернатор подписывает и обнародует закон. Он обладает правом вето, вето губернатора может быть преодолено 2/3 голосов депутатов. Официальной публикацией закона считается размещение его текста в «Областной газете» или первое размещение

текста на сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, определяемых федеральным законом и законом Свердловской области.

Полномочия Законодательного Собрания Свердловской области:

- принимает Устав Свердловской области и вносит в него изменения;

- путем принятия законов:

- устанавливает административно-территориальное устройство области и порядок его изменения;

- устанавливает систему исполнительных органов государственной власти Свердловской области;

- устанавливает структуру Правительства;

- устанавливает порядок управления и распоряжения государственной собственностью Свердловской области;

- утверждает программу социально-экономического развития области;

- утверждает областной бюджет и отчеты об исполнении;

- устанавливает и вводит в действие на территории области региональные налоги;

- учреждает награды Свердловской области и устанавливает почетные звания;

- устанавливает особенности государственной гражданской службы области;

- устанавливает порядок подготовки и проведения выборов депутатов Законодательного Собрания, губернатора, органов местного самоуправления;

- устанавливает порядок назначения и проведения референдума Свердловской области;

- устанавливает порядок назначения и проведения местных референдумов в Свердловской области.

Законодательное Собрание Свердловской области:

- вносит предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ, рассматривает и одобряет законы РФ о поправке к Конституции РФ;

- вносит в порядке законодательной инициативы проекты федеральных законов в Госдуму Федерального Собрания РФ,

подготавливает отзывы на проекты федеральных законов по предметам совместного ведения РФ и субъектов и т. д.;

- заслушивает бюджетные послания губернатора и его ежегодные отчеты о результатах деятельности Правительства Свердловской области, рассматривает отчеты губернатора о выполнении программ социально-экономического развития области;

- выражает недоверие (доверие) губернатору в случаях, установленных федеральными законами, принимает решение о досрочном прекращении его полномочий;

- назначает на должность судей Уставного Суда (по представлению губернатора); Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по правам ребенка в Свердловской области (по предложению губернатора); мировых судей Свердловской области;

- наделяет гражданина РФ полномочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ — представителя от Законодательного Собрания Свердловской области;

- согласовывает представление Генерального прокурора РФ о назначении на должность прокурора Свердловской области и др.

Губернатор является высшим должностным лицом Свердловской области и возглавляет систему органов исполнительной власти области.

Издает указы и распоряжения.

Впервые избранным губернатором в 1995 г. стал Э. Э. Россель, затем он избирался на 4 года еще дважды — в 1999 и 2003 гг.

В ноябре 2005 г. кандидатура Росселя была внесена Президентом РФ в Законодательное Собрание области, где он был единогласно наделен полномочиями губернатора. В ноябре 2009 г. губернатором Свердловской области стал А. С. Мишарин. С мая 2012 г. — губернатор Евгений Куйвашев.

Согласно Уставу 2010 г. губернатор будет избираться населением сроком на 5 лет (выборы состоятся в сентябре 2017 г.). Одно и то же лицо не может замещать эту должность более двух сроков подряд.

Полномочия губернатора:

- защищает права и свободы человека и гражданина, обеспечивает законность, правопорядок и общественную безопасность на территории Свердловской области;

- определяет основные направления внутренней, бюджетной и налоговой политики, социально-экономического развития, развития международных и внешнеэкономических связей Свердловской области, развития межрегиональных связей области;

- представляет Свердловскую область в отношениях с федеральными органами госвласти, органами госвласти других субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении международных и внешнеэкономических связей;

- подписывает договоры и соглашения Свердловской области;

- формирует Правительство, первых заместителей назначает с согласия законодательного органа; отправляет Правительство в отставку.

Правительство Свердловской области — высший орган исполнительной власти Свердловской области.

Председатель Правительства Свердловской области назначался губернатором с согласия Областной Думы, с 2011 г. — с согласия Законодательного Собрания.

С октября 2016 г. Правительство Свердловской области возглавляет сам губернатор. В составе Правительства — 8 заместителей губернатора, в том числе 2 первых, 16 министров.

Судебная власть в Свердловской области представлена Уставным Судом и 219 мировыми судьями.

## 11. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Необходимо знать суть концепции судебной реформы 1991 г., законы, принятые в РФ для претворения этой концепции в жизнь, иметь представление о системе федеральных судов и судах, находящихся в ведении субъектов РФ; знать состав судов общей юрисдикции и систему арбитражных судов; иметь представление об апелляции и кассации судебных решений. Знать особенности работы Конституционного Суда РФ и суда с участием присяжных заседателей.*

В 1991 г. Верховный Совет РСФСР утвердил концепцию проведения судебной реформы, которая предполагала:

- утверждение судебной власти как самостоятельной властной силы, независимой в своей деятельности от властей законодательной и исполнительной;

- закрепление принципа несменяемости судей, укрепление их материального положения, независимости от местных властей;

- создание федеральной судебной системы, суда с участием присяжных заседателей, мировых судей;

- неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека, конституционных прав в судопроизводстве;

- коренные изменения в уголовно-процессуальном законодательстве с целью закрепления в его нормах демократических принципов;

- судебный контроль за законностью арестов, за состязательностью, соблюдением презумпции невиновности.

В действовавшую тогда Конституцию РСФСР 1978 г. были внесены изменения и дополнения, касающиеся создания Конституционного Суда (декабрь 1990 г.), системы арбитражных судов (май 1991 г.); допущена возможность рассмотрения дел судьями единолично, с участием присяжных заседателей (ноябрь 1991 г.); установлено, что судьи наделяются полномочиями, как правило, бессрочно, они никому не подотчетны (декабрь 1991 г.).

В том же 1991 г. в связи с переходом к рыночным отношениям, появлением новых форм собственности вместо государственного арбитража была создана система арбитражных судов, состоящих из Высшего Арбитражного Суда и арбитражных судов субъектов. В 1992 г. был принят первый в истории страны Арбитражный процессуальный кодекс.

Были расширены права судов по контролю за законностью и обоснованностью действий и решений всех органов и должностных лиц, в том числе связанных с ограничением прав граждан на неприкосновенность личности, жилища, частной жизни, включая тайну переписки, телеграфных и иных сообщений, телефонных переговоров (апрель 1992 г.).

В июне 1992 г. принят Закон «О статусе судей в Российской Федерации». Он утвердил нормы о неограниченности полномочий судей какими-либо сроками; устранялась система подотчетности судей: судьи никому не подотчетны; проявление неуважения к суду или судьям влечет установленную законом ответственность; всякое вмешательство в деятельность судьи по осуществлению правосудия преследуется по закону. Вводился отбор судей на конкурсной основе, они должны были сдавать экзамен на оценку экзаменационной комиссии, получить положительное заключение квалификационной комиссии.

В этот период в компетенцию судов общей юрисдикции перешли новые категории дел: налоговые, земельные, пенсионные, о праве на занятие предпринимательской деятельностью, на свободу слова, получение и распространение информации, разрешение конфликтов в сферах административного регулирования, споров о праве заниматься политической и общественной деятельностью и др. Граждане получили право обжаловать действия и решения государственных органов и чиновников в суде без предварительной подачи жалобы вышестоящему должностному лицу, как того требовал Закон СССР 1989 г. В апреле 1993 г. был принят Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Гражданин получил реальное право дойти вплоть до Верховного Суда (ранее это даже представить себе было невозможно). Эта правовая норма заработала: такие иски стали исчисляться многими тысячами, примерно три четверти из них суды стали удовлетворять.

Конституция РФ 1993 г. провозгласила Россию правовым демократическим государством и юридически закрепила наличие самостоятельной судебной власти. Конституция первыми ценностями назвала права и свободы человека и гражданина. Судебной власти отведена глава 7 «Судебная власть», чем также подчеркнута ее самостоятельность, независимость наравне с двумя другими ветвями власти. Судей трех высших судов РФ (Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда) стал назначать Совет Федерации по представлению Президента, всех других судей федеральных судов — Президент РФ своим указом.

Во второй половине 1990-х гг. был принят целый пакет законов, регламентирующих организацию судебных учреждений, их полномочия и деятельность. В 1996 г. принят Федеральный закон «О судебной системе Российской Федерации», четко определивший систему федеральных судов, суды субъектов, порядок наделения судей полномочиями. Приняты федеральные законы «О судебных приставах» (1997 г.), «Об исполнительном производстве» (1997 г.), «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» (1998 г.), «О мировых судьях в Российской Федерации» (1998 г.), «О финансировании судов Российской Федерации» (1999 г.), «О военных судах Российской Федерации» (1999 г.) и ряд других.

В связи с созданием Судебного департамента при Верховном Суде РФ значительно укрепилась самостоятельность и независимость судебных органов от исполнительной власти по вопросам материально-технического и кадрового обеспечения судов общей юрисдикции, так как эти вопросы полностью были переданы из ведения Министерства юстиции РФ в систему судебной власти.

В субъектах Федерации начали создаваться конституционные и уставные суды с целью проверки законности издаваемых нормативных актов местными органами государственной власти и их соответствия конституциям и уставам субъектов.

С вступлением России в Совет Европы в 1996 г. и ратификацией в 1998 г. Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод несколько тысяч российских граждан стали обращаться в Европейский суд по правам человека в Страсбурге с жалобами на неудовлетворительное осуществление правосудия в Российской Федерации.

С 2003 г. в России началось поэтапное введение судов с участием присяжных заседателей на всей территории страны. Дополнительно к 9 действовавшим они стали открываться во всех субъектах России. В 2004 г. был принят Федеральный закон «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации».

Судебную систему Российской Федерации составляют федеральные суды и суды субъектов РФ.

К федеральным судам относятся:

- Конституционный Суд РФ; Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов; районные суды; военные и специализированные суды. Они составляют систему федеральных судов общей юрисдикции;

- арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов РФ, специализированные арбитражные суды (суд по интеллектуальным правам, действующий с 2013 г.) составляют систему федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов РФ отнесены:

- конституционные (уставные) суды субъектов Федерации;

- мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции.

По объему компетенции федеральные суды общей юрисдикции подразделяются на:

- основное звено — это районные, гарнизонные военные суды;

- среднее звено — верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов; окружные (флотские) суды;

- высшее звено — Верховный Суд РФ.

подавляющее большинство дел по существу в первой инстанции рассматривают мировые судьи и районные суды. Более сложные дела в качестве первой инстанции рассматривает суд среднего звена (областной, краевой и равные им) или Верховный Суд РФ.

## **Верховный Суд Российской Федерации**

Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению



экономических споров, уголовным, административным и иным делам:

- осуществляет судебный надзор за деятельностью судов, рассматривая дела, подсудные им, в качестве надзорной инстанции, а также в пределах своих полномочий в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций;

- рассматривает отнесенные к его подсудности дела в качестве суда первой инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам;

- изучает и обобщает судебную статистику, анализирует ее, дает разъяснения по вопросам применения законодательства, возникающим при рассмотрении судебных дел;

- осуществляет контроль за выполнением судами России руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда;

- разрешает в пределах своих полномочий вопросы, вытекающие из международных договоров России;

- реализует право законодательной инициативы в Федеральном Собрании РФ.

В качестве суда первой инстанции рассматривает административные дела:

- об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Судебного департамента при Верховном Суде РФ, Центрального Банка РФ, ЦИК РФ, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного, Фонда соцстрахования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций;

- об оспаривании ненормативных правовых актов Министерства обороны РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы;

- об оспаривании решений и действий Высшей квалификационной коллегии судей РФ;

- о приостановлении деятельности политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о их ликвидации; ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные организации в двух и более субъектах РФ;

— о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территориях двух и более субъектов;

— об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) ЦИК РФ (независимо от уровня выборов, референдума), за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума;

— об отмене регистрации кандидата на должность Президента РФ, отмене регистрации списков кандидатов и отдельных кандидатов при выборах Госдумы;

— о прекращении деятельности инициативной группы по проведению референдума РФ, инициативной агитационной группы;

— о расформировании ЦИК РФ;

— по разрешению споров между федеральными органами госвласти и органами госвласти субъектов РФ, между органами госвласти субъектов, переданных на рассмотрение в Верховный Суд Президентом РФ;

— о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным федеральным судам общей юрисдикции, за исключением районных судов и гарнизонных военных судов.

Верховный Суд РФ рассматривает в качестве суда первой инстанции дела по разрешению экономических споров между федеральными органами госвласти и органами госвласти субъектов, между высшими органами госвласти субъектов РФ.

В структуру Верховного Суда РФ входят Пленум, Президиум, Судебные коллегии по гражданским делам, по уголовным делам, по экономическим спорам, по делам военнослужащих, Дисциплинарная коллегия, Апелляционная коллегия.

Пленум Верховного Суда РФ действует в составе председателя, его заместителей и всех судей. Он обобщает судебную практику и судебную статистику; дает разъяснения судам по вопросам применения законодательства; утверждает составы судебных коллегий; заслушивает их отчеты, отчеты Президиума; вносит законопроекты о судах в Государственную Думу. В связи с судебной реформой Верховный Суд широко использует данное ему право законодательной инициативы.

Судебные коллегии рассматривают в качестве суда первой инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам дела, отнесенные к подсудности Верховного Суда РФ; рассматривают дела в пределах своих полномочий в апелляционном и кассационном порядке.

Дисциплинарная коллегия рассматривает дела по жалобам на решения Высшей квалификационной коллегии судей РФ и квалификационных коллегий судей субъектов о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков, о наложении дисциплинарных взысканий на судей; о результатах квалификационной аттестации судей.

Апелляционная коллегия рассматривает в качестве суда второй (апелляционной) инстанции дела, подсудные Верховному Суду РФ, решения по которым в качестве суда первой инстанции вынесены судебными коллегиями Верховного Суда; рассматривает дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

*Решения судов по уголовным и гражданским делам, вынесенные судом первой инстанции, не вступившие в законную силу, могут быть обжалованы в апелляционном порядке. Жалоба подается через суд, вынесший решение, и рассматривается в срок не более 2-х месяцев, в Верховном Суде — не более 3-х месяцев.*

Апелляционная жалоба рассматривается районным судом на решения мирового судьи, верховными судами республик, краевыми, областными и другими судами субъектов РФ — на решения районных судов; Судебными коллегиями Верховного Суда РФ — на решения судов субъектов, вынесенные ими в качестве первой инстанции; Апелляционной коллегией Верховного Суда — на решения Верховного Суда, принятые в первой инстанции.

К а с с а ц и я (кассационная жалоба) — это обжалование, опротестование или отмена судебного решения в высшей судебной инстанции.

Кассационные жалобы подаются в президиумы суда субъекта:

- на апелляционные определения судов субъектов РФ, районных судов;

- на вступившие в силу решения районных и мировых судей.

В Судебные коллегии Верховного Суда:

- на постановления президиумов судов субъекта;

— на вступившие в силу решения районных судов, принятые ими в первой инстанции, уже обжалованные в президиуме суда субъекта.

Военные суды создаются по территориальному принципу по месту дислокации войск и флотов и осуществляют судебную власть в войсках, органах и формированиях, где федеральным законом предусмотрена военная служба.

В систему военных судов входят гарнизонные и окружные (флотские) военные суды.

Этим судам подведомственны административные и гражданские дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений. Также дела о преступлениях, в совершении которых обвиняются военнослужащие, граждане, проходящие военные сборы, при условии, что преступления совершены ими в период прохождения военной службы, военных сборов.

Военные суды входят в систему судов общей юрисдикции, поскольку руководствуются общим для всех судов материальным и процессуальным законодательством, следуют единым принципам правосудия.

## **Мировые суды**

В декабре 1998 г. был издан Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации». Завершилось формирование мировой юстиции в субъектах РФ в 2002 г.

В компетенцию мирового судьи входят дела, которые не требуют долгих разбирательств, но неизбежно зависят в перегруженных районных судах:

- уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы;
- дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях;
- дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества при цене иска не более 50 тыс. руб.;
- иные возникающие из семейно-правовых отношений дела, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства),

об установлении отцовства, о лишении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка;

— дела по имущественным спорам, за исключением дел о наследовании имущества и дел, возникающих из отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности, при цене иска не более 50 тыс. руб.;

— дела об определении порядка пользования имуществом;

— дела об административных правонарушениях, отнесенные к компетенции мирового судьи Кодексом РФ об административных правонарушениях и законами субъектов РФ.

Мировые судьи действуют на закрепленных за ними судебных участках. Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» допускает два варианта: избрание (назначение) мирового судьи законодательным органом субъекта РФ либо избрание его непосредственно населением судебного участка в порядке, установленном законом субъекта. Второй вариант наделяния судей полномочиями является наиболее демократичным. Но на практике региональные власти не пошли по этому пути, за исключением Ненецкого автономного округа.

В Свердловской области в соответствии с областным законом «О мировых судьях Свердловской области» 2001 г. мировые судьи назначались на должность решением Областной Думы по представлению губернатора, с 2012 г. назначаются решением Законодательного Собрания.

Мировой судья назначается (избирается) на должность на срок, установленный законом соответствующего субъекта Федерации, *но не более чем на 5 лет*. По истечении этого срока лицо вправе снова выдвинуть свою кандидатуру. При повторном и последующих назначениях (избраниях) на должность мировой судья назначается (избирается) на срок, устанавливаемый законом соответствующего субъекта РФ, *но не менее чем на 5 лет*.

### **Суд с участием присяжных заседателей**

Суд присяжных заседателей — явление для российского уголовного судопроизводства не новое. Он был введен в России в ходе судебной реформы 1864 г., и во многом благодаря введению этого института судебная реформа 1864 г. признавалась самой передовой реформой, проведенной правительством Александра II.

По инициативе президента Б. Н. Ельцина была разработана программа проведения в нескольких регионах страны эксперимента по введению суда присяжных. Условием введения суда присяжных являлось добровольное согласие глав администраций субъектов Федерации, судей, начальников управлений юстиции. Разъяснительная работа проходила во всех регионах страны.

Первыми согласились взять на себя ответственность по введению новых судов руководители пяти регионов: Московской, Рязанской, Ивановской, Саратовской областей, Ставропольского края. Впоследствии к ним присоединилось руководство Ульяновской и Ростовской областей, Алтайского и Краснодарского краев.

Параллельно разрабатывался законопроект о введении поправок в действующее законодательство. С большим трудом нормы о суде с участием присяжных заседателей проходили обсуждение в Верховном Совете, дважды они отклонялись Палатой Национальностей, против выступал Генеральный прокурор России В. Степанков, Председатель Верховного Совета РФ Р. И. Хасбулатов.

16 июля 1993 г. был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судоустройстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях». В этом законе определялись требования к присяжным заседателям, порядок формирования их списков, вызова в суд, излагались все основные правила производства в суде присяжных, особенности разбирательства дел; порядок обжалования, опротестования и проверки не вступивших в законную силу приговоров и постановлений суда присяжных; особенности пересмотра вступивших в законную силу приговоров и постановлений.

В 1993–1994 гг. суд присяжных ввели в 9 регионах страны, давших согласие на это. Была проведена большая подготовительная работа. Около 600 судей прошли подготовку в Российской правовой академии, устраивались совещания и семинары с участием представителей министерств и ведомств, судей, прокуроров, адвокатов. Разрабатывались и рассылались методические материалы.

В связи с введением в действие нового Уголовно-процессуального кодекса РФ 2001 г. суды с участием присяжных заседателей начали поочередно открываться во всех субъектах Федерации с 2003 г. В 2004 г. был принят Федеральный закон «О присяжных

заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации», который обобщил все ранее принятые нормы, касающиеся присяжных заседателей, и отменил их в соответствующих законодательных актах.

В чем преимущество суда с участием присяжных заседателей? Бесспорно, он более независим, нежели суд с участием двух народных заседателей, порой выполнявших роль «кивал», соглашавшихся во всем с мнением судьи. Судью, который фактически единолично решает дело, можно подкупить, запугать. В суде присяжных исход дела зависит не от судьи, а от двенадцати народных представителей, воздействовать на них значительно сложнее. Это суд, стимулирующий большую состязательность судебного процесса, в нем меньше риск злоупотреблений и судебных ошибок.

С участием присяжных могут рассматриваться *уголовные дела в первой инстанции* в верховных судах республик, краевых, областных судах, судах городов федерального значения, автономной области, автономных округов, а также окружных (флотских) военных судах, в Верховном Суде РФ.

Присяжными заседателями могут быть граждане, включенные в списки кандидатов в присяжные заседатели. Эти списки формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации на основе списков, составляемых администрациями муниципальных образований. При составлении списков по муниципальным образованиям используются персональные данные об избирателях, имеющиеся в Государственной автоматизированной системе «Выборы». Списки составляются методом случайной выборки.

При этом из списков исключаются лица, которые в соответствии с законом не могут быть присяжными заседателями: не достигшие возраста 25 лет; имеющие непогашенную или неснятую судимость; признанные судом недееспособными или ограниченные судом в дееспособности; состоящие на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств.

О составлении списков кандидатов в присяжные заседатели администрация извещает граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, а также уведомляет

граждан, включенных в списки кандидатов. Уточненные списки кандидатов в присяжные заседатели, подписанные главами муниципальных образований, подаются в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации на основе поступивших из муниципальных образований списков составляет общий список кандидатов в присяжные заседатели субъекта Федерации. Одновременно составляется запасной список кандидатов. В него включаются только граждане, постоянно проживающие в городе по месту деятельности соответствующего суда, их численность не должна превышать четверть кандидатов общего списка. Оба списка подписываются руководителем высшего исполнительного органа власти субъекта, скрепляются печатью и публикуются в средствах массовой информации соответствующего муниципального образования. Списки содержат только фамилии, имена и отчества кандидатов в присяжные заседатели. Например, в список присяжных заседателей Санкт-Петербурга на 2017–2020 гг. включено 125 тыс. человек для городского суда и 17 500 человек для военных судов.

Граждане имеют право обращаться в высший исполнительный орган государственной власти субъекта с письменными заявлениями о необоснованном включении их в списки кандидатов в присяжные заседатели, об исключении их из указанных списков или исправлении неточных сведений, содержащихся в этих списках.

На основе письменного заявления гражданина о наличии обстоятельств, препятствующих исполнению им обязанностей присяжного заседателя, п о д л е ж а т и с к л ю ч е н и ю и з с п и с к а л и ц а: не владеющие языком, на котором ведется судопроизводство; не способные исполнять обязанности присяжного заседателя по состоянию здоровья, подтвержденному медицинскими документами; достигшие возраста 65 лет; замещающие государственные должности или выборные должности в органах местного самоуправления; военнослужащие; судьи, прокуроры, следователи, дознаватели, адвокаты, нотариусы или имеющие специальное звание сотрудники органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, службы судебных приставов, таможенных органов, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, а также лица, осуществляющие частную



детективную деятельность на основе специального разрешения (лицензии); священнослужители.

Граждане призываются к исполнению обязанностей присяжных заседателей один раз в год на 10 рабочих дней, но если рассмотрение уголовного дела не окончилось за этот срок, то на все время рассмотрения дела.

За время исполнения присяжным заседателем обязанностей суд выплачивает ему за счет средств федерального бюджета компенсационное вознаграждение в размере 1/2 части должностного оклада судьи этого суда пропорционально числу дней участия в осуществлении правосудия, но не менее среднего заработка присяжного заседателя по месту его основной работы за этот период. Присяжному заседателю суд возмещает командировочные расходы, транспортные расходы на проезд к месту нахождения суда и обратно в размере, установленном законодательством для судей данного суда.

За присяжным заседателем по основному месту работы сохраняются гарантии и компенсации, предусмотренные трудовым законодательством. Увольнение присяжного заседателя или его перевод на другую работу по инициативе работодателя в этот период не допускаются. Время исполнения присяжным заседателем обязанностей по осуществлению правосудия учитывается при исчислении всех видов трудового стажа.

Предварительное слушание дела ведет судья единолично с участием прокурора, адвоката, обвиняемого, может участвовать и потерпевший. Выясняется личность подсудимого, его согласие на суд с участием присяжных, рассматриваются ходатайства сторон. Судья должен определить допустимость представленных прокурором доказательств и исключить из дела доказательства, полученные с нарушением закона. Исключаются и факты прежней судимости, признания подсудимого хроническим алкоголиком или наркоманом, а также данные, способные вызвать предубеждение присяжных в отношении подсудимого.

Для слушания дела вызываются не менее 20 кандидатов в присяжные. К участию в рассмотрении судом конкретного уголовного дела в качестве присяжных заседателей не допускаются лица: подозреваемые или обвиняемые в совершении преступлений; имеющие физические или психические недостатки, препятствующие полноценному участию в рассмотрении судом уголовного дела.

Стороны обвинения и защиты имеют право без всякой мотивации отвести по два кандидата в присяжные. Формируется коллегия присяжных заседателей из 12 основных и 2 запасных. Большинство голосов присяжные избирают старшину и приносят присягу.

Кандидатов в присяжные заседатели для рассмотрения уголовных дел в первой инстанции Верховным Судом РФ отбирает путем случайной выборки аппарат этого суда из общих и запасных списков кандидатов, составленных в субъектах Федерации.

Присяжные заседатели могут участвовать в исследовании всех доказательств в суде, через судью задавать вопросы подсудимому, потерпевшему, свидетелям, экспертам, самому судье, участвовать в следственных действиях. После окончания судебного следствия и заслушивания прений сторон судья формулирует вопросы, на которые должна ответить коллегия присяжных заседателей.

Вопросы излагаются письменно, зачитываются, обсуждаются, в них могут вноситься дополнения участниками процесса. Окончательные формулировки утверждаются постановлением судьи, вносятся в протокол, передаются присяжным для обсуждения и вынесения вердикта.

Судья обращается к присяжным с напутственным словом, в котором приводит содержание обвинения, сообщает о полагающейся за это ответственности, напоминает о доказательствах, как уличающих, так и оправдывающих подсудимого, излагает позиции обвинения и защиты, разъясняет основные правила оценки доказательств, положение о толковании неустранимых сомнений в пользу подсудимого.

Присяжные должны дать ответы на вопросы: доказано ли, что деяние имело место, доказано ли, что его совершил подсудимый, виновен ли он в совершении деяния; если виновен, заслуживает ли он снисхождения или особого снисхождения. Могут ставиться вопросы об обстоятельствах, увеличивающих или уменьшающих вину и др. Присяжные совещаются, в случае необходимости могут получить дополнительные разъяснения, уточнить вопросы.

Провозглашает вердикт присяжных старшина, он зачитывает вопросы и ответы. На этом участие присяжных в судебном заседании заканчивается.

При вынесении вердикта присяжных о невиновности подсудимого судья должен освободить его в зале суда (этот вердикт окончателен), если виновен, квалифицировать содеянное и назначить наказание.

Пока приговор не вступил в силу, его можно обжаловать в апелляционном порядке в Верховном Суде РФ по причинам неполноты следствия, неучета доказательств или использования недопустимых доказательств, нарушения или неправильного применения закона к обстоятельствам дела, назначения несправедливого наказания.

Чтобы записанное в Конституции право лиц на рассмотрение их дел в суде присяжных было реализовано, требуются согласованные действия властей, немалое финансирование, дополнительные организационные меры. Нужно создать условия для работы присяжных, обеспечить их помещениями, защитить от попыток подкупа, давления криминала, запугивания и угроз, оградить от влияния прессы (на Западе присяжные на время суда вообще изолируются).

В России пока нет доверия к судам присяжных, институт которых в настоящее время в стране только начал формироваться. Профессионалы — теоретики и практики считают, что в процессах с участием присяжных заседателей велик риск немотивированных решений, поэтому просто необходим более жесткий контроль за соблюдением ими норм Уголовно-процессуального кодекса. Судам присяжных в России пока не доверяют ни органы прокуратуры и полиции, с одной стороны, ни адвокаты — с другой. Многие прокуроры и следователи настоятельно рекомендуют подсудимым не связываться с присяжными, а адвокаты зачастую опасаются их непредсказуемости и непрофессионализма. Звучат суждения о том, что решения присяжные заседатели выносят на эмоциях, часто оправдывают преступников, да и в коллегию присяжных заседателей чаще попадают лишь пенсионеры и домохозяйки.

В то же время деятельность судов с участием присяжных на практике показала, что качество правосудия в суде присяжных заседателей зависит, прежде всего, от уровня профессиональной подготовки и мастерства следователей, прокуроров, адвокатов и судей при выполнении ими своих функциональных обязанностей. При этой форме судопроизводства роль профессиональных юристов не только не умалется, но даже возрастает на всех этапах уголовного процесса.

По данным 2002 г., когда суд присяжных действовал только в 9 субъектах Федерации, в Верховном Суде удельный вес отмененных приговоров судов с участием присяжных был ниже, чем обычных судов. Причем эти приговоры были отменены из-за неправильных формулировок вопросов, нарушения тайны совещательной комнаты и др., но не из-за ошибок присяжных заседателей.

В ноябре 2005 г. Пленум Верховного Суда РФ принял Постановление «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих судопроизводство с участием присяжных заседателей». Пленуму предшествовало изучение 10-летней практики работы суда присяжных заседателей в России. Пленум констатировал, что с начала возрождения в России этой формы судопроизводства около 20 % обвиняемых ежегодно заявляют ходатайства о рассмотрении их дел с участием присяжных заседателей. В судах Российской Федерации в 2004 г. было рассмотрено 1 000 уголовных дел с участием присяжных, в 16 % дел из общего числа были вынесены оправдательные вердикты, т. е. количество оправдательных вердиктов присяжных заседателей намного больше, чем в общих судах. Но из общего числа рассмотренных уголовных дел только 15 % вердиктов впоследствии были отменены. Пленум Верховного Суда с целью обеспечения единообразия и правильного применения уголовно-процессуальных норм, регулирующих судопроизводство с участием присяжных заседателей, дал судам соответствующие разъяснения.

### **Система арбитражных судов**

В России с древних времен существовали особые суды для торгового сословия, первое упоминание о них относится к 1135 г. Первый коммерческий суд был основан в Одессе в 1808 г. по инициативе местного купечества по аналогии с французскими. Император Николай I в 1832 г. утвердил Учреждение коммерческих судов и Устав торгового судопроизводства, действовавшие вплоть до 1917 г.

В состав коммерческого суда входили председатель, определенное число членов по штату, назначаемых правительством и избранных купечеством из своего сословия. Эти суды рассматривали торговые споры между городскими и иногородними купцами, а также

лицами других сословий. В начале XX в. в России действовало всего 4 коммерческих суда — в Петербурге, Москве, Одессе и Варшаве. Эти суды были обособлены, одни и те же законы толковали по-разному, поэтому однородные дела решали различно.

После Октябрьской революции коммерческие суды были упразднены. В период нэпа, в условиях создания многоукладной экономики, возникла потребность в разрешении имущественных, хозяйственных споров. Эта задача была возложена на арбитражные комиссии, которые стали действовать при советских органах власти (при Совете труда и обороны СССР и РСФСР, правительствах республик, областных и губернских исполкомах).

В 1931 г. вместо комиссий был образован государственный арбитраж, призванный разрешать имущественные споры между учреждениями, предприятиями и организациями различных ведомств. Правительства союзных и автономных республик, исполкомы краевых, областных и приравненных к ним Советов принимали свои положения о состоявших при них органах государственного арбитража, при этом вышестоящие арбитражи обобщали практику и определяли направления деятельности нижестоящих. В 1974 г. Госарбитраж был преобразован в союзно-республиканский орган, представлявший собой трехзвенную систему, в которой надзор за нижестоящими органами осуществляли вышестоящие.

Одновременно с государственным арбитражем действовала система ведомственных арбитражей, разрешавших хозяйственные споры между предприятиями в рамках одного министерства, ведомства.

В новых условиях разрушения плановой экономики, перехода к рыночным отношениям, появления нескольких форм собственности разрешение споров прежними способами, характерными для административно-командной системы, стало невозможным. Возникла острая необходимость в создании системы судов для разрешения экономических споров и конфликтов. Поэтому в мае 1991 г. Верховный Совет СССР принял законы «О Высшем Арбитражном Суде СССР» и «О порядке разрешения хозяйственных споров Высшим Арбитражным Судом СССР». В июле 1991 г. был издан Закон РСФСР «Об арбитражном суде», который действовал до 1995 г. Согласно этому закону в России создавался Высший Арбитражный Суд и арбитражные суды в субъектах.

Судебный способ защиты прав имеет ряд преимуществ по сравнению с административным порядком рассмотрения жалоб. В арбитражном суде стороны предстают как равные участники арбитражного процесса, наделенные правами и обязанностями, а при подаче жалобы в порядке подчиненности гражданину отводится роль ходатай по инстанциям, а чиновнику — роль начальства. К тому же арбитражный суд более независим в своих решениях, никому не подотчетен и не подчинен при отправлении правосудия.

В 1995 г. был принят Федеральный конституционный закон (ФКЗ) «Об арбитражных судах в Российской Федерации», действующий с изменениями до настоящего времени. По этому закону появились окружные арбитражные суды в качестве кассационной инстанции для судов субъектов. В 2000-е гг. появились арбитражные апелляционные суды, которые стали рассматривать апелляционные жалобы на решения судов субъектов.

Дела рассматриваются в арбитражных судах на основе Арбитражного процессуального кодекса. Первый был принят в 1992 г., второй — в 1995 г., в 2002 г. введен в действие третий по счету. Такая активность в разработке арбитражного процессуального законодательства объясняется динамичным развитием новых экономических отношений и законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ 2002 г. поставил перед арбитражными судами новые задачи: содействовать становлению и развитию партнерских деловых отношений, формированию обычаев и этики делового оборота. Примирить стороны, снять конфликт, восстановив при этом справедливость в их отношениях, — к этому и ранее стремился арбитражный суд. Прежде действовавший кодекс предусматривал возможность заключения мировых соглашений, но не определял примирение сторон как одну из основных задач суда. Не было и заранее установленной льготы в виде возврата истцу половины суммы государственной пошлины из федерального бюджета в случае заключения мирового соглашения.

Согласно ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» 1996 г. арбитражные суды отнесены к судам федеральным, так как этого требовал предмет их деятельности, характер и масштабы рассматриваемых споров, участниками которых зачастую выступают стороны, расположенные в разных субъектах РФ.

Арбитражные суды рассматривают экономические споры об имущественных правах, вытекающие из предпринимательской или иной экономической деятельности с участием организаций, индивидуальных предпринимателей, а в ряде случаев и с участием государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя.

Арбитражные суды РФ рассматривают дела:

- о несостоятельности (банкротстве);
- по спорам о создании, реорганизации и ликвидации организаций;
- по спорам об отказе в государственной регистрации, уклонении от государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- по спорам между акционером и акционерным обществом, участниками иных хозяйственных товариществ и обществ, вытекающим из деятельности хозяйственных товариществ и обществ, за исключением трудовых споров;
- о защите деловой репутации в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- другие дела, возникающие при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности, в случаях, предусмотренных федеральным законом;
- они рассматривают и споры, связанные с защитой интеллектуальных прав.

Система арбитражных судов в Российской Федерации до 2014 г. была четырехуровневая и включала в себя четыре вида арбитражных судов, являющихся самостоятельными инстанциями в арбитражном процессе:

- Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (упразднен в 2014 г.);
- федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды);
- арбитражные апелляционные суды;
- арбитражные суды первой инстанции в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах (арбитражные суды субъектов РФ).

Система арбитражных судов не совпадает с системой судов общей юрисдикции. Не связана она напрямую и с административно-территориальным устройством страны.

Первым звеном в этой системе являются арбитражные суды в республиках, краях, областях и прочих субъектах Федерации. Как правило, в одном субъекте Федерации действует только один арбитражный суд. Но на территории крупного субъекта могут действовать несколько арбитражных судов, и наоборот, один арбитражный суд может приходиться на несколько субъектов.

Арбитражные суды субъектов Федерации являются первой инстанцией в отношении подавляющего большинства дел, отнесенных к компетенции арбитражных судов.

Арбитражные апелляционные суды являются судами второй инстанции по отношению к арбитражным судам субъектов РФ. Они проверяют в апелляционном порядке (посредством повторного рассмотрения дела) законность и обоснованность судебных актов арбитражных судов субъектов РФ, не вступивших в законную силу. Они открывались постепенно, с 2004 по 2008 г., по 2 в каждом судебном округе. 21-й открыт в г. Севастополе в 2014 г.

В Уральском судебном округе один апелляционный суд проверяет судебные акты, принятые арбитражными судами Пермского края, Свердловской области, Удмуртской Республики; другой — Республики Башкортостан, Челябинской, Курганской и Оренбургской областей. Они находятся в городах Пермь и Челябинск.

Федеральные арбитражные суды округов проверяют в качестве кассационной инстанции законность вступивших в силу судебных актов арбитражных судов субъектов РФ и арбитражных апелляционных судов. Федеральных арбитражных судов округов 10: Волго-Вятского округа, Восточно-Сибирского округа, Дальневосточного округа, Западно-Сибирского округа, Московского округа, Приволжского округа, Северо-Западного округа, Северо-Кавказского округа, Уральского округа, Центрального округа.

Федеральный арбитражный суд Уральского округа (г. Екатеринбург) проверяет судебные акты, принятые арбитражными судами Пермского края, Свердловской области, Челябинской, Курганской, Оренбургской областей, Республики Башкортостан и Удмуртской Республики, а также судебные акты арбитражных апелляционных судов, действующих на территории данного судебного округа.



Коллегиальное рассмотрение дел в арбитражном суде первой инстанции осуществляется в составе трех судей или судьи и двух арбитражных заседателей.

Арбитражные заседатели стали привлекаться к рассмотрению дел в арбитражных судах в порядке эксперимента в 1995 г. В 2001 г. был принят Федеральный закон «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации», закрепивший их участие на постоянной основе. Они являются специалистами в определенных видах предпринимательской деятельности: в торговле, страховом, банковском деле, строительстве, перевозках и т. д., и их привлечение к разрешению отдельных категорий арбитражных дел позволяет повысить эффективность отправления правосудия.

Арбитражный суд первой инстанции в составе судьи и двух арбитражных заседателей рассматривает экономические споры и иные дела, возникающие из гражданских и иных правоотношений, если какая-либо из сторон заявит ходатайство о рассмотрении дела с участием арбитражных заседателей. Арбитражные заседатели не участвуют в рассмотрении дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, и дел особого производства.

Суд по интеллектуальным правам стал первым специализированным арбитражным судом в России. Он начал работать в 2013 г. в Москве. Суд рассматривает в качестве первой и кассационной инстанции дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав:

- дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных прав, прав на селекционные достижения, на типологии интегральных микросхем, на секреты производства (ноу-хау), права использования результатов интеллектуальной деятельности;

- дела по спорам о предоставлении или прекращении правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности; установлении патентообладателя; о признании недействительным патента на изобретение и т. п.

В качестве кассационной инстанции он рассматривает:

- дела, принятые к производству им же по первой инстанции;
- дела о защите интеллектуальных прав, рассмотренные арбитражными судами субъектов РФ по первой инстанции и арбитражными апелляционными судами.

## **Конституционный Суд Российской Федерации**

Конституционный контроль, т. е. контроль за тем, чтобы действующие законы не противоречили конституции, введен во многих странах мира. Идея создания специального органа, контролирующего соблюдение Конституции страны, была выдвинута на XIX Всесоюзной конференции КПСС в июне 1988 г. В апреле 1990 г. был сформирован Комитет конституционного надзора СССР, имевший ограниченные полномочия, в декабре 1991 г. он прекратил свою деятельность.

В июле 1991 г. V Съезд народных депутатов РСФСР утвердил Закон «О Конституционном Суде РСФСР». В октябре 1991 г. были избраны 13 судей. В настоящее время полномочия, порядок образования и деятельность Конституционного Суда определяются Конституцией РФ и Федеральным законом о Конституционном Суде 1994 г.

Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции:

- федеральных законов, нормативных актов Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;
- конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов;
- договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов;
- не вступивших в силу международных договоров РФ.

Но делает это не по собственной инициативе, а по запросам Президента, Совета Федерации, Госдумы или 1/5 членов СФ или депутатов ГД; Правительства РФ, Верховного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации.

Разрешает споры о компетенции:

- между федеральными органами государственной власти;
- между органами госвласти РФ и органами госвласти субъектов;
- между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

По жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Дает толкование Конституции Российской Федерации по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Госдумы, органов законодательной власти субъектов Федерации. Проявлять свою инициативу в толковании Конституции Суд не вправе.

Конституционный Суд по запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения.

Решения Конституционного Суда РФ обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции РФ международные договоры не подлежат введению в действие и применению.

**С о с т а в   К о н с т и т у ц и о н н о г о   С у д а.** Он состоит из 19 судей, которые назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ в возрасте не моложе 40 лет. Судьи должны иметь безупречную репутацию, высшее юридическое образование, стаж юридической работы не менее 15 лет, обладать признанной высокой квалификацией. Срок полномочий судьи ограничен предельным возрастом 70 лет.

Конституционный Суд состоит из двух палат (10 и 9 судей). Персональный состав палат определяется путем жеребьевки, порядок проведения которой устанавливается Регламентом Суда. Персональный состав палат меняется каждые 3 года. Регламентом Конституционного Суда предусмотрено существование рабочих комиссий судей, научно-консультативного совета и пресс-службы.

Разбирательство в Конституционном Суде происходит устно. В ходе разбирательства Суд заслушивает объяснения сторон, заключение экспертов, показания свидетелей, оглашает документы.

Участниками процесса в Конституционном Суде являются органы или лица, направившие в Конституционный Суд жалобу или обращение; органы или должностные лица, издавшие или подписавшие акт, конституционность которого оспаривается; государственные органы, компетенция которых оспаривается; их представители, эксперты, свидетели и переводчики.

Конституционный Суд на пленарном заседании (всем составом) рассматривает дела о соответствии конституций республик и уставов субъектов Конституции РФ, дает толкование Конституции, заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения президенту, решает вопрос о выступлении с законодательной инициативой, принимает послание Федеральному Собранию, рассматривает вопросы внутренней политики. Остальные вопросы рассматриваются на заседаниях палат. Решение принимается большинством голосов от имени всего Суда, только решение о толковании Конституции принимается 2/3 голосов.

Председатели Конституционного Суда:

Зорькин В. Д. (октябрь 1991 — октябрь 1993);

Витрук Н. В. (октябрь 1993 — февраль 1995);

Туманов В. А. (февраль 1995 — февраль 1997);

Зорькин В. Д. (с марта 2003 г.).

## 12. ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Необходимо знать, в чем заключается особое место прокуратуры в системе органов государственной власти, ее полномочия, особенности организации, виды прокуратур, формы прокурорского реагирования на выявленные правонарушения.*

Важное место в системе органов государственной власти России занимает прокуратура. Это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющая от имени государства надзор за соблюдением Конституции РФ и действующих законов.

### **Полномочия прокуратуры РФ**

Прокуратура осуществляет следующие функции:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, законодательными и исполнительными органами субъектов, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина всеми этими органами;
- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- надзор за исполнением законов судебными приставами;
- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих

назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

— уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

— координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов таможенной службы и других правоохранительных органов;

— возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами;

— прокуроры участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов;

— прокуратура РФ принимает участие в правотворческой деятельности. Прокурор вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов;

— Генеральная прокуратура РФ в пределах своей компетенции осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров РФ.

Прокурор в ходе осуществления своих полномочий проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

В органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Решение, принятое прокурором, не препятствует обращению лица за защитой своих прав в суд. Решение

по жалобе на приговор, решение, определение и постановление суда может быть обжаловано только вышестоящему прокурору.

Прокурор в установленном законом порядке принимает меры по привлечению к ответственности лиц, совершивших правонарушения. Запрещается пересылка жалобы в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются.

Органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов, органов местного самоуправления, общественных объединений в строгом соответствии с законами.

Прокуратура может осуществлять свои надзорные функции в форме прокурорской проверки, плановой и внеплановой, на основании поступления в прокуратуру информации о фактах нарушения законов. Прокурор по предъявлении служебного удостоверения может беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, подвергающихся проверке, требовать предоставления документов и материалов, статистических данных; вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушения законов. Прокурор или его заместитель могут возбудить производство об административном правонарушении, требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной ответственности, предусмотренной законом. Прокурор имеет право опротестовать противоречащие закону правовые акты, обратиться в суд с требованием о признании их недействительными.

Воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность.

Прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных законом.

Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок.

Неисполнение их, уклонение от явки по его вызову влечет за собой установленную законом ответственность.

Генеральный прокурор РФ, его заместители, по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий, Правительства РФ, законодательных и исполнительных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Прокуроры субъекта РФ, города, района вправе присутствовать на заседаниях законодательных и исполнительных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления соответствующего и нижестоящего уровней.

Прокуроры вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов федеральными органами исполнительной власти, законодательными и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями.

## **Система и организация прокуратуры РФ**

Систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры; прокуратуры городов и районов и другие приравненные к ним территориальные и специализированные прокуратуры.

Генеральную прокуратуру возглавляет Генеральный прокурор РФ. Он назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента сроком на 5 лет и может назначаться неоднократно. Советом Федерации назначаются на должность и его заместители (их рекомендует Президенту Генеральный прокурор).

Назначение на должность и освобождение от должности прокуроров субъектов РФ, приравненных к ним и других специализированных прокуроров проводит Президент по представлению Генерального прокурора. При этом назначение прокурора субъекта РФ согласовывается с органом власти субъекта. Срок их полномочий — 5 лет. Генеральный прокурор на основе результатов аттестации вправе обратиться к Президенту с представлением о продлении их полномочий до 5 лет.



Прокуроры районов и городов, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуроры назначаются на должность на 5 лет и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ. На основании результатов аттестации срок их полномочий может быть продлен Генеральным прокурором до 5 лет.

С 2006 г. прокуратуру Российской Федерации возглавляет Генеральный прокурор Юрий Яковлевич Чайка. Ранее эту должность занимали В. Г. Степанков (1991–1993), А. И. Казанник (1993–1994), А. Н. Ильюшенко (1994–1995, и. о.), Ю. И. Скуратов (1995–2000), В. В. Устинов (2000–2006).

Генеральный прокурор имеет заместителей, в том числе одного первого, советников, старших помощников и старших помощников по особым поручениям. Он руководит деятельностью органов прокуратуры и контролирует их работу.

В Генеральной прокуратуре на правах структурного подразделения образуется Главная военная прокуратура во главе с Главным военным прокурором, являющимся заместителем Генерального прокурора. В каждом из федеральных округов РФ имеются заместители Генерального прокурора.

Все нижестоящие прокуратуры подразделяются на *территориальные*, образованные в соответствии с федеративным устройством и административно-территориальным делением Российской Федерации (субъектов РФ, районов и городов), и *специализированные*.

Организация и деятельность специализированных прокуратур в современных условиях обуславливаются необходимостью обеспечения законности в сферах деятельности, имеющих особую важность для жизнеобеспечения общества и государства. С их помощью наилучшим способом решаются задачи обеспечения законности, которые территориальными прокуратурами не могут быть должным образом решены.

Военные прокуратуры осуществляют свои полномочия в Вооруженных Силах РФ. В систему органов военной прокуратуры входят: Главная военная прокуратура, военные прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Московская городская военная прокуратура и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов РФ; военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов

и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов.

Транспортные прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов на железнодорожном, речном, морском и воздушном транспорте.

Природоохранные прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов об охране природы и окружающей среды, занимаются расследованием экологических преступлений.

Прокуратуры особо режимных объектов созданы в целях охраны государственной тайны и обеспечения установленного режима секретности на особо режимных объектах.

Прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях созданы в целях усиления влияния на состояние законности при исполнении уголовного наказания в виде лишения свободы. Эти прокуратуры действуют на правах районных прокуратур. На них возложен надзор за соблюдением законов в исправительных учреждениях, а также по обеспечению безопасности объектов названной системы.

Условием успешной деятельности по обеспечению законности служит надлежащее взаимодействие специализированных прокуратур с территориальными.

Специализированные прокуратуры гарантированы от местных влияний, взаимодействуют со специализированными контролирующими органами, четко обеспечивают законность в соответствующих сферах правовых отношений.

Результативность прокурорского надзора обеспечивается комплексным, профессионально грамотным использованием полномочий прокурора, предоставленных ему Законом о прокуратуре, другими федеральными законами.

В случае выявления правонарушений органы прокуратуры не имеют права самостоятельно устранять выявленное правонарушение, а могут лишь отреагировать на правонарушение. В арсенале прокуратуры имеются строго определенные акты прокурорского реагирования, которые предусматривают:

- протест прокурора;
- представление прокурора;

- постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении;
- предостережение прокурора о недопустимости нарушения закона.

Эти акты прокурора должны быть обязательно рассмотрены органом или должностным лицом, которому они адресованы. В случае, если законные требования прокурора не будут исполнены, прокурор должен обратиться в суд с заявлением об удовлетворении его требований и привлечении субъекта, отказавшегося их исполнить, к предусмотренной законом ответственности.

# СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

## Источники

Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: принята V Всероссийским съездом Советов на заседании от 10 июля 1918 г.

Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: утверждена резолюцией II съезда Советов Союза ССР от 31 января 1924 г.

Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: утверждена постановлением Чрезвычайного VIII съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.

Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.

Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ).

Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР: июнь 1989 — сентябрь 1991 г. М., 1990–1991.

Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. М., 1990–1993.

Собрание законодательства Российской Федерации. М., 1994–2017.

\*\*\*

*Болдин В. И.* Крушение пьедестала. Штрихи к портрету М. С. Горбачева / В. И. Болдин. М., 1995.

*Гайдар Е. Т.* Дни поражений и побед / Е. Т. Гайдар. М., 1997.

*Ельцин Б.* Исповедь на заданную тему / Б. Ельцин. М., 1990.

*Ельцин Б.* Президентский марафон / Б. Ельцин. М., 2000.

*Ельцин Б.* Записки президента: размышления, воспоминания, впечатления... / Б. Ельцин. М., 2008.

*Коржаков А. В.* Борис Ельцин: от рассвета до заката / А. В. Коржаков. М., 1997.

*Костиков В.* Роман с президентом / В. Костиков. М., 1997.

*Ленин.* Человек — мыслитель — революционер. (Воспоминания и суждения современников). М., 1990.

*Примаков Е.* Восемь месяцев плюс... / Е. Примаков. М., 2001.

*Чазов Е.* Здоровье и власть: воспоминания «кремлевского врача» / Е. Чазов. М., 1992.

### **Учебные пособия**

*Архипова Т. Г.* Современная организация государственных учреждений России : учебник / Т. Г. Архипова, Е. П. Малышева. М., 2007.

*Архипова Т. Г.* Организация государственных учреждений в России, 1917–2013 : учебник / Т. Г. Архипова, Е. П. Малышева. М., 2014.

*История государственного управления в России : учебник / отв. ред. В. Г. Игнатов.* 4-е изд., перераб. и доп. Ростов н/Д, 2005.

*Коржихина Т. П.* Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 — декабрь 1991 гг. : учебник для вузов / Т. П. Коржихина. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1994.

*Куликов В. И.* История государственного управления в России : учеб. пособие для высш. учеб. заведений / В. И. Куликов. М., 2003.

*Сафронова А. М.* Судебная реформа и судебная власть в Российской Федерации, 1991–2000-е гг. : учеб. пособие / А. М. Сафронова. Екатеринбург, 2010.

### **Литература**

*Абдулатипов Р. Г.* Национальный вопрос и государственное устройство России / Р. Г. Абдулатипов. М., 2000.

*Андрянов В.* Косыгин / В. Андрянов. М., 2003. (ЖЗЛ).

*Болдырев А. С.* Работая с Алексеем Николаевичем Косыгиным / А. С. Болдырев // Новая и новейшая история. 1991. № 2. С. 104–123.

*Боффа Дж.* От СССР к России. История неоконченного кризиса, 1964–1994 / Дж. Боффа. М., 1996.

*Бурлацкий Ф. М.* Вожди и советники. О Хрущеве, Андропове и не только о них / Ф. М. Бурлацкий. М., 1990.

*Бурлацкий Ф. М.* Никита Хрущев / Ф. М. Бурлацкий. 2-е изд. М., 2003.

*Васильев А. И.* Законодательные органы субъектов Российской Федерации: правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы / А. И. Васильев, А. В. Павлушкин, А. Е. Постников. М., 2001.

*Власть и общественные организации в России в первой трети XX в.* М., 1994.

*Волкогонов Д. А.* Триумф и трагедия. Политический портрет И. В. Сталина : в 2 кн. / Д. А. Волкогонов. М., 1989.

*Волкогонов Д. А.* Ленин. Политический портрет : в 2 кн. / Д. А. Волкогонов. М., 1994.

*Волкогонов Д. А.* Троцкий. Политический портрет : в 2 кн. / Д. А. Волкогонов. М., 1994.

*Волкогонов Д. А.* Семь вождей : в 2 кн. / Д. А. Волкогонов. М., 1995.

*Восленский М.* Номенклатура / М. Восленский. М., 2005.

*Гвишиани А.* Феномен Косыгина: Записки внука. Мнения современников : книга-альбом / А. Гвишиани. М., 2004.

Герои и антигерои Отечества / сост. В. М. Забродин. М., 1992.

Горбачев — Ельцин: 1500 дней политического противостояния. М., 1992.

*Городецкий Е. Н.* Рождение советского государства / Е. Н. Городецкий. 2-е изд. М., 1987.

Государственная власть СССР. Высшие органы власти и управления и их руководители, 1923–1991 : ист.-биогр. справочник / сост. В. И. Ивкин. М., 1999.

*Грачев А.* Кремлевская хроника / А. Грачев. М., 1994.

*Данилов Е.* Ленин: тайны жизни и смерти / Е. Данилов. М., 2007.

*Залесский К. А.* Империя Сталина : биогр. энцикл. словарь / К. А. Залесский. М., 2000.

*Иванов В. Н.* Российский федерализм: становление и развитие / В. Н. Иванов, О. А. Яровой. М., 2000.

*Ирошников М. П.* Рожденное Октябрем / М. П. Ирошников. Л., 1987.

*Клопов Э.* Правительство, рожденное Октябрем / Э. Клопов, Е. Э. Корневская. М., 1974.

*Краснов Ю. С.* Российская государственность: эволюция институтов власти, проблемы их модернизации / Ю. С. Краснов. М., 2001.

Красные или белые? Драма Августа-91. Факты, гипотезы, столкновения мнений. М., 1992.

*Лебедев В. М.* Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации / В. М. Лебедев. М., 2000.

*Лебедев В. М.* Становление судебной власти в России. Кн. 1–2 / В. М. Лебедев. М., 2013.

*Леган И.* Андропов. Кто он? / И. Леган. М., 2005.

Ленин, о котором спорят сегодня. М., 1991.

*Леонов С. В.* Советская государственность: замыслы и действительность (1917–1920 гг.) / С. В. Леонов // Вопр. истории. 1990. № 12.

*Лобанов М.* Сталин в воспоминаниях современников и документах эпохи / М. Лобанов. М., 2008.

*Мальшев А. Ю.* Российская Федерация: становление и развитие государственности / А. Ю. Мальшев. Новосибирск, 2000.

- Медведев Р.* Они окружали Сталина / Р. Медведев. М., 1990.
- Медведев Р.* Личность и эпоха. Политический портрет Л.И. Брежнева / Р. Медведев. М., 1991.
- Медведев Р.* Железный ястреб. Политический портрет Л. М. Кагановича / Р. Медведев, С. Парфенов, П. Хмелинский. Екатеринбург, 1992.
- Медведев Р. А.* Время Путина? Россия на рубеже веков / Р. А. Медведев. М., 2002.
- Млечин Л. М.* КГБ. Председатели органов госбезопасности. Рассекреченные судьбы / Л. М. Млечин. М., 2002.
- Млечин Л. М.* МИД. Министры иностранных дел. Тайная дипломатия Кремля / Л. М. Млечин. М., 2003.
- Млечин Л. М.* Борис Ельцин: послесловие / Л. М. Млечин. М., 2007.
- Млечин Л. М.* Андропов / Л. М. Млечин. М., 2008.
- Млечин Л. М.* Брежнев / Л. М. Млечин. М., 2008.
- Москва. Осень-93 : хроника противостояния. М., 1994.
- Мэтьюз М.* Становление системы привилегий в Советском государстве / М. Мэтьюз // Вопр. истории. 1992. № 2–3.
- Никита Сергеевич Хрущев : материалы к биографии. М., 1989.
- Окуньков Л. А.* Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика / Л. А. Окуньков. М., 1996.
- Первое советское правительство: октябрь 1917 — июль 1918. М., 1991.
- Печнев В.* Горбачев: к вершинам власти. Из теоретико-мемуарных размышлений / В. Печнев. М., 1991.
- Пихойя Р. Г.* Москва. Кремль. Власть. Сорок лет после войны, 1945–1985 / Р. Г. Пихойя. М., 2007.
- Попов Г.* Пять выборов Никиты Хрущева / Г. Попов, Н. Аджубей. М., 2008.
- Попов Г. Х.* Блеск и нищета административной системы / Г. Х. Попов. М., 1990.
- Представительная власть в России: история и современность / под общ. ред. проф. Л. К. Слиски. М., 2004.
- Прибытков А.* Аппарат / А. Прибытков. СПб., 1995.
- Радзинский Э. С.* Сталин / Э. С. Радзинский. М., 1997.
- Сироткин В.* Номенклатура в историческом разрезе / В. Сироткин // Через тернии. М., 1990.
- Соколов Б. В.* Молотов. Тень вождя / Б. В. Соколов. М., 2005.
- Соловьев В.* Юрий Андропов: тайный ход в Кремль / В. Соловьев., Е. Клепикова. СПб., 1995.
- Старков Б. А.* Дела и люди сталинского времени / Б. А. Старков. СПб., 1995.
- Торчинов В. А.* Вокруг Сталина : ист.-биогр. справочник / В. А. Торчинов, А. М. Леонтьев. СПб., 2000.
- Трукан Г. А.* Путь к тоталитаризму, 1917–1929 / Г. А. Трукан. М., 1994.

*Умнова И. А.* Конституционные основы современного российского федерализма / И. А. Умнова. М., 2000.

Формирование командно-административной системы. М., 1992.

Хроника путча: час за часом : события 19–22 августа 1991 г. в сводках РИА. Л., 1991.

*Цыганков А. П.* Политический режим в поставгустовской России (социальные устои, политическое поведение, варианты эволюции) / А. П. Цыганков // Кентавр. 1993. № 4.

*Чернев А. Д.* 229 кремлевских вождей. Политбюро, Оргбюро, Секретариат ЦК Коммунистической партии в лицах и цифрах / А. Д. Чернев. М., 1996.

Эпоха Ельцина : очерки политической истории / Ю. М. Батурин и др. М., 2001.



Учебное издание

Сафронова Алевтина Михайловна

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
УЧРЕЖДЕНИЙ РОССИИ  
1917–2000-е гг.

Учебное пособие

Заведующий редакцией  
Редактор  
Корректор  
Оригинал-макет

*М. А. Овечкина*  
*С. Г. Галинова*  
*С. Г. Галинова*  
*Л. А. Хухаревой*

Подписано в печать 27.09.2017. Формат 60 × 84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная. Цифровая печать. Усл. печ. л. 7,9.  
Уч.-изд. л. 7,5. Тираж 50 экз. Заказ 163.

Издательство Уральского университета  
Редакционно-издательский отдел ИПЦ УрФУ  
620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4  
Тел.: +7 (343) 389-94-79, 350-43-28  
E-mail: rio.marina.ovechkina@mail.ru

Отпечатано в Издательско-полиграфическом центре УрФУ  
620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4  
Тел.: +7 (343) 358-93-06, 350-58-20, 350-90-13  
Факс: +7 (343) 358-93-06  
<http://print.urfu.ru>

